

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**El Canal de Panamá, pasado, presente y futuro**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Roko Iván Seika Sagel**

DIRECTOR:

**Antonio Poch y Gutiérrez de Caviedes**

**Madrid, 2015**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
Facultad de Ciencias Políticas  
y Sociológicas

1819

EL CANAL DE PANAMA  
PASADO, PRESENTE Y FUTURO

(Un análisis de las relaciones contrac-  
tuales panameño-norteamericanas)

por

Roko Iván Setka Sagel

Tesis de grado para optar  
al título de Doctor en  
Ciencias Políticas

ASESOR: Prof. Don Antonio Poch y Gutiérrez de Caviede

Madrid, junio de 1974

**A mi esposa e hijos**

INDICE GENERAL

	<u>Página</u>	<u>No.</u>
Prólogo		viii
Introducción		1

Parte Primera

DE LA EPOCA COLONIAL AL TRATADO  
HAY-BUNAU VARILLA  
(EL PASADO)

Cap. I.	<u>Primeros Estudios e Intentos de Apertura de un Canal Transoceánico por el Istmo de Panamá.</u>	13
1.	Primeros Intentos y Estudios realizados por los españoles .....	14
2.	Otros Estudios y Exploraciones realizados para la apertura de un canal transoceánico por el Istmo de Panamá.....	27
3.	Inglaterra y el Canal Transoceánico.....	34
	a) Intervención inglesa en Centroamérica.....	34
	b) El tratado Clayton-Bulwer (1850).....	38
	c) Interpretaciones británica y norteamericana del tratado Clayton-Bulwer.....	40
	ch) Los tratados Hay-Pauncefote (1900-1901); Eliminación de la Gran Bretaña.....	43
4.	Francia y el Canal Interoceánico.....	48
	a) Primeros estudios de los franceses y el Contrato Salgar-Wyse.....	48
	b) El Contrato Roldán-Wyse(1890): Primera Prórroga.....	65
	c) El Contrato Suárez-Mange (1893): La Segunda Prórroga.....	68
	ch) La Tercera y última Prórroga; fin de la empresa francesa.....	71
Cap. II	<u>Los Estados Unidos, Panamá y el Tratado del Canal Interoceánico.</u>	
1.	La Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto....	78
2.	Interés de los norteamericanos en un canal interoceánico.....	85



3.	El tratado Mallarino-Bidlack y la Neutralidad del Istmo.....	88
4.	Los Estados Unidos a finales del siglo XIX.....	91
5.	La Ley Spooner (1902) y el tratado Herrán-Hay (1903).....	97
6.	La Separación del Istmo de Panamá de Colombia..	103
7.	Firma y Ratificación del tratado Hay-Bunau Varilla.....	116

## Parte Segunda

### STATUS JURIDICO DE LOS TRATADOS DEL CANAL DE PANAMA (EL PRESENTE)

Cap. III.	<u>Enunciado y Análisis de los Poderes otorgados a los Estados Unidos en el Tratado Hay-Bunau Varilla.....</u>	128
1.	Poderes jurisdiccionales y privilegios de carácter político otorgados en el Tratado Hay-Bunau Varilla.....	129
a)	La garantía de la Independencia del Istmo....	129
b)	Potestad jurisdiccional exclusiva dentro de la Zona del Canal.....	137
c)	El monopolio de la Comunicación Interoceánica.....	153
ch)	El derecho de intervención para el mantenimiento del orden público.....	159
d)	El uso de la fuerza pública y fuerzas armadas y el derecho de establecer fortificaciones para la protección y seguridad del Canal....	166
2.	Poderes Jurisdiccionales, Privilegios y Exenciones de carácter administrativo y fiscal otorgados en el tratado Hay-Bunau-Varilla.....	171
a)	El uso, ocupación y control de islas, tierras y aguas dentro y fuera de la Zona del Canal..	171
b)	Exención de toda clase de impuestos.....	174
c)	El uso de las ciudades y bahías de Panamá y Colón como lugares de anclaje.....	176
ch)	La libre inmigración y libre acceso de obreros de cualquier nacionalidad a las tierras y talleres del Canal.....	180
d)	La autoridad necesaria para efectuar la compra de los derechos, propiedades y privilegios de la Compañía Nueva del Canal de Panamá...	184

e) Otros poderes y privilegios de carácter administrativo y fiscal otorgados a los Estados Unidos en el tratado de 1903.....	191
<b>Cap. IV. <u>Los Actos Reformatorios al Tratado Hay-Bunau Varilla: 1904-1967</u>.....</b>	<b>195</b>
1. La Era de la Política del Garrote y de la Diplomacia del Dólar (1904-1930).....	198
a) El Convenio Taft, de 1904.....	198
b) El Tratado Alfaro-Kellog, de 1926 (Rechazado por la Asamblea Nacional de Panamá)...	203
2. La Era de la Buena Vecindad y de la Post-guerra mundial (1930-1960).....	215
a) El Tratado Roosevelt-Arias, de 1936 y el Canje de Notas Hull-Boyd, de 1939.....	216
b) El Convenio sobre Arrendamiento de Sitios de Defensa en Panamá y el Convenio de los Doce Puntos, de 1942 y el Tratado Filós-Hines, de 1947.....	231
c) El Tratado Remón-Eisenhower y el Memorandum de Entendimiento acordados entre Panamá y los Estados Unidos, de 1955.....	242
3. La Era de la Alianza para el Progreso (1960-1970)	246
a) Génesis de los Ante-proyectos de Tratados: Los Sucesos de Enero de 1964 y la Declaración Johnson-Robles.....	248
b) El Canje de Notas Eleta-Adair sobre Estudios y Exploraciones para un Canal a nivel del mar, de 15 de febrero de 1966.....	253
c) Los proyectos de Tratados de 1967; Causas de su Rechazo.....	257

### Parte Tercera

#### ALTERNATIVAS Y SOLUCIONES A LA CRISIS CONTRACTUAL EN MATERIA CANALERA (EL FUTURO)

Futuro de un Canal (poema de Pablo Neruda).....	268
Introducción a la parte tercera.....	269

Cap. V. <u>La Revisión del Tratado Hay-Bunau Varilla: Primera Alternativa</u> .....	278
1. Las causas de Conflicto en la Convención de 1903 y en los Acuerdos que la Reforman - Planteamiento en futuras negociaciones.....	279
a) La Lucha contra la Perpetuidad.....	279
b) La Lucha por la Soberanía y la Plena Jurisdicción Efectiva.....	284
c) Insuficiencia de Beneficios Directos e Indirectos para Panamá.....	295
ch) La Interpretación Unilateral Norteamericana del Tratado del Canal.....	310
d) La Desaparición de las Bases Militares, navales y aéreas y la Seguridad y Protección del Canal.....	316
2. Neutralización del Canal de Panamá.....	323
a) Concepto de Neutralización, Diferencias entre Neutralización y Neutralidad.....	324
b) Sentido, Alcance y Efectos de la Neutralización.....	331
c) La Neutralización del Canal de Panamá.....	334
Cap. VI. <u>La Rescisión del Tratado Hay-Bunau Varilla: Segunda Alternativa</u> .....	347
1. Conceptos Preliminares.....	347
2. La Denuncia Unilateral del Tratado Hay-Bunau Varilla.....	354
a) Rescisión del Tratado por Cambio Fundamental de Circunstancias (aplicación de la cláusula "Rebus Sic Stantibus").....	357
b) La denuncia unilateral basada en la contradicción entre el Tratado Hay-Bunau Varilla y la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (artículo 103).....	370
c) Nulidad del Tratado Hay-Bunau Varilla como consecuencia de su Incumplimiento y violación por parte de los Estados Unidos de América.....	376
ch) Nulidad del Tratado Hay-Bunau Varilla por estar en oposición con una norma imperativa del Derecho Internacional General (ius cogens).....	382
Conclusión.....	398
Post Scriptum.....	404

**Apéndice**

A.	Convención del Canal Istmico entre Panamá y los Estados Unidos, firmada en Washington el 18 de noviembre de 1903.....	ii
B.	Tratado General de Amistad y Cooperación entre los Estados Unidos y la República de Panamá firmada en Washington el 2 de marzo de 1936.....	xii
C.	Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación entre los Estados Unidos de América y la República.....	xxxviii

**Bibliografía**

**xlix**

Por estar esta investigación revestida de un cariz serio y objetivo hemos desistido de toda forma panfletaria, de literatura de este mismo tipo y nos hemos dedicado de lleno al análisis de las relaciones contractuales panameño-norteamericana, procurando mantener, en lo posible, el tono académico.

Este ensayo fue escrito con el doble propósito de ayudar a los estudiosos de estas disciplinas y de otras regiones a formarse una idea del perfil histórico y del marco jurídico, económico y político de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos en torno al canal y a la zona adyacente al mismo, así como también contribuir a ampliar la perspectiva de las indagaciones que sobre el tema todos nos hacemos.

Aunque somos conscientes de que mucho se ha escrito sobre el tema y ~~que no pertenecemos a ese valioso equipo de intelectuales panameños~~ y foráneos que ante esta compleja y controversial particularidad se han especializado en los asuntos relativos a los canales interoceánicos y tratados internacionales, consideramos que lo aquí planteado, además de contener una fuerte dosis de auténtico patriotismo, conlleva igualmente o en una proporción mayor, un ensayo auténticamente analítico y objetivo de esas relaciones, desde sus más remotos orígenes hasta el planteamiento de las vías de solución a la controversia.

Si no dejáramos claramente definidos al final nuestros puntos de vista, si no aportáremos elementos nuevos, si aún quedaren dudas en el lector, no fue porque no lo intentamos, ni porque dejamos

de ser claros u honestos, sino porque es tanto lo que se ha escrito sobre el tema que cualquier otro ensayo sobre el mismo parecería una repetición o recopilación de esos escritos y hasta volúmenes enteros; eso sí, no estaríamos contentos si al final esas conclusiones no fueran nuestras, de nuestra entera responsabilidad, y que no planteasen las mismas algunas pautas a seguir para lograr la total reivindicación sobre la faja canalera y que redimieran nuestra integridad territorial y dignidad soberana.

Como muchos otros autores, hemos querido empezar con un marco de referencia histórico (parte primera) que hemos intitulado "De la Epoca Colonial al Tratado Hay-Bunau Varilla" (El Pasado). Aquí se destacan los hechos más importantes que antecedieron a la construcción y puesta en funcionamiento del Canal de Panamá. Es de suma importancia que el lector compare, a medida que se adentra en la lectura, los diversos intereses que las grandes potencias de la época mostraban en torno a la posesión y administración de una ruta interoceánica que uniera los océanos Atlántico y Pacífico. Esta primera parte servirá de pauta en la apreciación y comprensión del resto de la investigación. Sólo comprendiendo los factores que animaban a España, Inglaterra y Francia, podemos entender por qué Estados Unidos impuso a Panamá un tratado leonino e ignominioso en 1903.

En la Segunda Parte (Status Jurídico de los Tratados del Canal de Panamá), analizaremos los poderes jurisdiccionales, privilegios y exenciones de carácter político, administrativo y fiscal otorgados

por Panamá a los Estados Unidos en el tratado de 1903, así como otros poderes, privilegios y exenciones que se fueron otorgando en sucesivos actos reformativos de la convención original. (Convenio Taft, de 1904; los tratados generales de 1926, (rechazado), 1936 y 1955; los acuerdos sobre bases militares de 1942 y 1947 (rechazado este último) y los proyectos de tratados de 1967 que no fueron considerados por la Asamblea Nacional, pero que hubieran constituido -de aprobarse- una regresión frente a las anteriores reformas e incluso frente al tratado Hay-Bunau Varilla de 1903.

En la Parte Tercera "Alternativas y Soluciones a la Crisis Contractual en Materia Canalera (El Futuro)", hemos dedicado un capítulo al análisis de las causas de conflicto en el "paquete de tratados" relativo al Canal de Panamá y que no son otras que las que ha venido insistiendo la República de Panamá en eliminar puesto que constituyen un foco permanente de insatisfacción y de resistimiento. Estas causas son: la perpetuidad, la jurisdicción plena y efectiva de Panamá en la Zona del Canal, la insuficiencia de beneficios directos e indirectos, la permanencia de bases militares, navales y aéreas y la seguridad y protección del Canal, la interpretación unilateral por parte de los Estados Unidos y la lucha por la soberanía. Aquí en este capítulo incluimos también una sección dedicada a la neutralización del Canal de Panamá, en la cual estructuramos una teoría o posibilidad de aplicación de un régimen jurídico de este tipo para una vía acuática internacional como el Canal de Panamá.

En el último capítulo de esta investigación planteamos la segunda alternativa de Panamá para solucionar la crisis contractual

vigente. En el capítulo anterior, cuando nos referimos a las causas de conflicto y su eliminación, planteamos la primera alternativa: la negociación de un nuevo tratado que elimine las causas de conflicto y otorgue a Panamá plena y efectiva jurisdicción sobre todo el territorio panameño denominado "Zona del Canal de Panamá", así como la reafirmación de su dignidad soberana. La segunda alternativa es la rescisión, siempre y cuando la primera fracasare, esto es, no reivindicara a Panamá sus derechos soberanos, como Estado independiente y como socio en la obra canalera.

Entre las posibilidades de rescisión destacamos cuatro, cuya aplicación por separado no tendría fuerza suficiente frente al todo-poderoso imperio norteamericano, más sabiendo nosotros que no existen ni cláusula de denuncia ni de arbitraje en los tratados vigentes. Pero otro caso sería si su aplicación fuera en conjunto y canalizada a su vez, con el respaldo de la opinión internacional y de la solidaridad mundial que los pueblos y gobiernos del orbe han venido dando y seguirán dando a Panamá. Estas posibilidades son: Denuncia unilateral por cambio fundamental de circunstancias (cláusula *rebus sic stantibus*); rescisión unilateral por violación de normas esenciales del tratado; rescisión por parte de Panamá al estar el tratado de 1903 en contradicción con normas fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 103 de la misma); y finalmente, por comportar el tratado de 1903 y su secuela de espúreas reformas violaciones de normas taxativas reconocidas por el Derecho Internacional General, por la Comunidad de Estados y por la



reciente Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (ius cogens), violaciones todas que hacen anulable el tratado, aún unilateralmente.

Concluimos nuestro trabajo con una recapitulación de las alternativas planteadas (conclusión), y con un Post Scriptum necesario que actualiza la investigación ante este Tribunal calificador. Fue necesario el mismo ya que el al momento de redactar las líneas finales, se celebraba en la Ciudad de Panamá una Reunión Extraordinaria del Consejo de Seguridad con el fin de conocer del caso panameño. , Más tarde, cuando aún no presentábamos el original a la consideración final de nuestro asesor, Profesor Antonio Poch y Gutiérrez de Caviede, se daba cita otro acontecimiento trascendental en la búsqueda de una solución cuando el Secretario de Estado Norteamericano, Prof. Henry Kissinger, firmaba con su colega panameño Juan A. Tack un acuerdo de principios que habrán de guiar a los futuros negociadores del tratado. Ambos acontecimientos, si bien pueden ser por si sólo objeto de una investigación extensa, no podían dejarse fuera porque así nuestra labor hubiera sido incompleta.

Nuestros juicios y valores quedarán de manifiesto a lo largo de la investigación. El lector puede compartirllos o rechazarlos o seleccionar algunos de ellos. Hemos tratado de fundamentar todos nuestros juicios y de no permitir que ~~nuestras~~ preferencias nos engañaran. El lector podrá decidir por si mismo en que medida hemos fracasado o tenido éxito en esta búsqueda de realismo y realidad. Puede verificar

los hechos presentados aquí y agregar otros que considere pertinentes.

Al escribir la tesis diversas personas nos ayudaron de muchas maneras. Los profesores cuyos puntos de vista aprovechamos en varias oportunidades incluyen a Julio Yau, Julio Linares, Jorge Illueca, Diógenes A. Arosemena, Ernesto Castellero, César A. Quintero, Carlos I. Zúñiga, profesores todos de la Universidad de Panamá, quienes nos iniciaron en el estudio del Derecho Internacional, de las Relaciones Internacionales, en los temas especializados de los tratados y organismos internacionales, y sin cuyas enseñanzas este tesis no hubiere tenido inicio ni final. En lo político nos inspiraron los planteamientos firmes y seguros de hombres públicos de la talla de Omar Torrijos, Juan A. Tack, Nander Pitty y otros más quienes comportan el peso de la responsabilidad histórica del futuro.

Deseamos agradecer muy especialmente la ayuda brindada por Don Antonio Poch y Gutiérrez de Caviede, catedrático de Derecho Diplomático de la Universidad Complutense de Madrid y quien se ofreció para la dirección y asesoría de esta investigación, dándonos la guía adecuada e indicándonos la metodología a seguir, todo lo cual nos ha sido de incalculable valor. Ni él, ni los anteriormente citados, por supuesto, tienen responsabilidad alguna en lo referente a nuestros puntos de vista o a los errores que hayamos cometido.

Justo es agradecer y dejamos constancia de ello la labor desplegada por la señora María Cristina de Galdames, quien con paciencia y gran habilidad supo convertir las complicadas notas del original en esta perfecta y acabada presentación que ponemos en manos de tan distinguido cuerpo calificador.

El autor.

Madrid, Panamá, Washington,  
1972-1974

"El pueblo de Panamá ha demostrado que no está dispuesto a resignarse con la injusticia, y que no aceptará que se acalle su voz con el fuego de la metralla. Para que esto suceda sería necesario que desapareciera la nación panameña".

M. J. Moreno

~~fragmento del discurso pronunciado~~  
ante el Consejo de la OEA con motivo de la agresión norteamericana a Panamá los días 9, 10 y 11 de enero. (Acta de la Sesión de 31 de enero de 1964).

## INTRODUCCION

La historia del Canal de Panamá y de los hechos acontecidos antes de su construcción final por los norteamericanos, ponen en tela un episodio brillante en la historia del mundo civilizado que se extiende a través de los últimos cuatro siglos y medio.

Algunos creen que fue Vasco Núñez de Balboa, el Descubridor del Mar del Sur, el primero en concebir la idea de unir los dos océanos por medio de una comunicación marítima artificial. Fué Carlos I de España el primer monarca en comprender el significado de un canal que vinculara el Atlántico y el Pacífico. Se realizaron las primeras investigaciones por el año 1523 y en 1534 los primeros estudios de la ruta a lo largo de los ríos Chagres y Grande (Panamá y México, respectivamente). Alvaro de Saavedra fue comisionado por la Corona para levantar los primeros planos de esta obra.

Con el advenimiento de Felipe II al trono en su carácter de sucesor de Carlos I, al principio la política española no cambió su propósito en lo relativo a la construcción del canal, pero luego, tras un informe desfavorable de Batista Antonelli (1567), ésta cambió fundamentalmente. Por otra parte, el creciente poderío naval de Inglaterra y sus arremetidas contra los intereses españoles del Nuevo Mundo, hicieron pensar a Felipe II que no podría dominar y administrar el canal en el supuesto de que lo construyera. Estas razones, unidas a otra de carácter religioso (era contrario, según Felipe II, a la Divina Providencia unir dos océanos que el Creador del Mundo había separado) llevaron a éste a abandonar la idea de construir un canal.

No obstante casi un siglo de estudios e investigaciones, Felipe III, quien habfa juzgado conveniente que se iniciaran exploraciones por el Darién para abrir una comunicación entre los dos océanos, amenazó con pena de muerte al todo el que intentase abrir el canal por considerarlo, él y el Consejo de Indias, un proyecto peligroso para el poderío hispánico ya que el canal sería una tentación a la codicia de las otras naciones. Además, técnicamente, la obra resultaba irrealizable por el alto grado de complejidad de la misma. Ni la ciencia ni la tecnología hispanas estaban en estadio tan avanzado, como tampoco lo estaba ninguna otra potencia europea de la época. Esto lo confirma el hecho de que la obra no pudo realizarse sino hasta cuatro siglos más tarde.

Abandonada la empresa por los españoles, las principales naciones marítimas del mundo se habían ocupado con seriedad en el proyecto afanosamente recomendado por geógrafos y navegantes de todas las edades. Entre éstos se hallaba el Barón Von Humbolt cuyo interés en el mismo proyecto se suscitó tras un viaje que hiciera al Nuevo Mundo hacia finales del siglo XVIII, y cuyos escritos sobre el particular habían estimulado gran interés público tanto en Europa como en América.

La ruta por Panamá fue una de tantas estudiadas y sobre la cual se elaboraron proyectos y planos. Entre las principales se hallaban las rutas a través del río Atrato, no lejos de la actual frontera panameño-colombiana; las de San Blas y Chiriquí, en Panamá, la de Nicaragua y la de Tehuantepec, en México. Cada una de estas rutas posee ventajas naturales que las hacen idóneas para un canal artificial, pero la ruta escogida finalmente -la de Panamá- fue la mejor, no cabe la menor duda.

Fue así como franceses, ingleses y norteamericanos se interesan por la construcción del canal, tocándole el turno, en primer lugar, a los ingleses y franceses, siendo éstos los que dieron los primeros pasos al obtener del gobierno de Colombia un contrato por el cual se autorizaba a una compañía francesa el privilegio exclusivo para la ejecución y explotación de un canal interoceánico a través de su territorio.

Anteriormente, ingleses y norteamericanos habían sometido su régimen a una delimitación preliminar (excluyendo a los posibles futuros Estados ribereños: Colombia y Nicaragua). Mediante este tratado -el Clayton-Bulwer, de 1850-, ambas partes (Estados Unidos y la Gran Bretaña) se comprometen a no obtener ni sostener para si misma ningún predominio exclusivo sobre dicho canal y a que ninguna de las dos construiría ni mantendría jamás fortificaciones que lo dominen; por este tratado se neutralizaba también la futura vía acuática y estaría abierto al tráfico internacional en condiciones iguales para los barcos de todas las banderas.

Aprovecharon los franceses (particulares, no el gobierno de Francia) y obtuvieron de Colombia la concesión antes mencionada e iniciaron la construcción del canal de Panamá, inaugurando formalmente las obras el 10 de enero de 1880, bajo la dirección de Ferdinand de Lesseps, el mismo que construyera el Canal Marítimo de Suez. La obra no se terminó y finalizó en uno de los escándalos financieros más graves del siglo pasado. La imprevisión y la mala fé fueron las características de esta desgraciada empresa, que vino a significar robo, crímenes, escándalos e inmoralidad. Pese a ello se concedieron tres prórrogas a los empresarios franceses, que debía durar -la última- hasta el 31 de octubre de 1910.

Ya para entonces había una nación interesada en el canal transoceánico ya fuera éste por Panamá o por Centroamérica: Los Estados Unidos de Norteamérica. Pero dos obstáculos se oponían a los intereses de los norteamericanos: el tratado Clayton-Bulwer de 1850 y la Gran Bretaña, por un lado, y la Compañía Nueva del Canal de Panamá (sucesores de la Compañía Universal del Canal Interoceánico), concesionaria del Canal de Panamá, por el otro.

El compromiso con la Gran Bretaña, que medio siglo antes parecía necesario y políticamente conveniente para los norteamericanos, constituía ya un estorbo que el gobierno de los Estados Unidos aspiraba remover. Lograron concluir un tratado con los ingleses conocido como el Hay-Pauncefote, por el cual se derogaba el tratado de 1850. Removido el obstáculo que contenía el mencionado tratado y descartada la Gran Bretaña como rival, no quedaba al gobierno de Estados Unidos otro impedimento que la compañía francesa. Era ya un hecho que la Compañía Nueva del Canal de Panamá estaba administrativa y económicamente incapacitada para terminar la obra. Para salvar algo del capital invertido, sus directores optaron por gestionar la cesión del privilegio y la obra a los norteamericanos por la suma de 109, 141, 500 dólares, a base de inventario, representados en la maquinaria y las excavaciones realizadas; pero éstos no ofrecieron más que cuarenta millones de dólares.

Pese al despilfarro de los franceses, los colombianos concedieron una prórroga en 1900 y por la cual se extendió el plazo para la conclusión de la obra hasta el 31 de octubre de 1910. Sobre la validez jurídica de este otorgamiento mucho se ha discutido y su nulidad pudo significar para Colombia la reversión de los bienes de la compañía, de la obra, y hubiera

quedado en condiciones de negociar con los Estados Unidos en mejores términos, pero la prisa y la necesidad de fondos para sufragar los gastos de guerra en la que se encontraba sumida toda Colombia (Guerra de los Mil días: 1899-1902), guerra civil que había envuelto también a los habitantes del Istmo de Panamá.

Ya el Presidente Mackinley, de los Estados Unidos de Norteamérica, había hecho aprobar una ley por la cual se le autorizaba para nombrar una comisión que llevara a cabo una investigación del Istmo de Panamá con el fin de estudiar las posibilidades de construir por su territorio, a costa de los Estados Unidos, un canal interoceánico. Las investigaciones de esta comisión (Comisión del Canal Istmico) demostraron que la selección debía hacerse entre Nicaragua y Panamá, aunque después de considerar todos los hechos, esta Comisión opinó que "la ruta más factible y práctica" para un canal transístmico, "bajo el control, dirección y propiedad de los Estados Unidos", era la conocida como la ruta de Nicaragua; no obstante, la compañía francesa aceptó vender sus derechos (efecto positivo del chantaje a que la sometió el gobierno de los Estados Unidos) por los cuarenta millones de dólares en que los norteamericanos justipreciaron la obra de aquélla. Posteriormente, la compañía recibió la grata noticia de parte de los Estados Unidos cuando su gobierno anunció que la Comisión del Canal Istmico había dado preferencia a la vía panameña y quedar autorizado el Presidente de los Estados Unidos, por el Senado y la Cámara de Representantes para que, en nombre de ellos, "adquiera mediante el pago de una suma que no exceda de cuarenta millones de dólares, los derechos, privilegios, franquicias, concesiones de tierras, derechos de tránsito, etc...



que la Compañía Nueva del Canal de Panamá, de nacionalidad francesa, posea en el Istmo de Panamá... " (artículo I de la Ley Spooner, de 28 de julio de 1902).

Por la misma ley, y en virtud de los artículos II y III, se autorizaba al Presidente de los Estados Unidos para adquirir de la República de Colombia, mediante convenio, el dominio perpetuo de una faja de tierra, en territorio colombiano, para excavar, construir, mantener perpetuamente, beneficiar y proteger en aquella zona un canal que uniera los océanos Pacífico y Atlántico.

Y lo lograron, aunque no totalmente! En virtud del tratado Herrán-Hay, de 22 de enero de 1903, los Estados Unidos consiguieron del gobierno de Colombia la autorización para que la Compañía Nueva del Canal de Panamá vendiese y traspasase a los Estados Unidos sus derechos, privilegios, propiedades y concesiones, como también el Ferrocarril de Panamá y todas las acciones o partes de ellas en dicha compañía, así como el derecho exclusivo y absoluto por cien años prorrogables, para excavar, construir, conservar, explotar, dirigir y proteger el canal marítimo, con o sin esclusas.

El tratado Herrán-Hay fue rechazado por el Senado Colombiano, quien lo consideró lesivo a la dignidad soberana de Colombia; ello provocó el descontento en el istmo y en sus habitantes y creyeron llegada la hora de obrar. Asumieron la dirección del movimiento "revolucionario" y gestionaron en los Estados Unidos la consecución de recursos, armas y el apoyo militar del gobierno americano para bajo su protección declarar la independencia del Departamento de Panamá, lo que en efecto lograron, el 3 de noviembre de 1903.

Los norteamericanos encontraron así el camino expedito para la consecución de un tratado que les garantizase la perpetuidad, el monopolio de la ruta interoceánica, la potestad jurisdiccional exclusiva, y muchas otras ventajas. Por el apoyo brindado, por el estado ruinoso de la economía nacional, por la inexperiencia de la recién nacida nación, dirigida y controlada por una oligarquía entreguista dispuesta a todo, pudo el gobierno de los Estados Unidos imponer los términos y las condiciones tanto a Panamá como a Colombia. Para Panamá, un canal interoceánico prometía la redención del Istmo, ya que su economía, como la de toda Colombia, había quedado arruinada en la Guerra de los Mil Días. Para los Estados Unidos, un canal por Panamá facilitaría la unión de sus costas del Atlántico y el Pacífico y su consolidación interna; aseguraría su dominio en el área del Mar Caribe y propiciaría su propia hegemonía militar y económica a nivel internacional.

La construcción del Canal de Panamá resultó pues, del encuentro de dos movimientos históricos: la expansión territorial y económica de los Estados Unidos en el siglo XIX y la lucha de Panamá por separarse de Colombia. El fracaso de las negociaciones entre los Estados Unidos y Colombia para construir el canal y la aspiración secular de Panamá por su autonomía, determinaron que Panamá declarase su independencia de Colombia en un acto incruento que contó con la simpatía y el apoyo material de los Estados Unidos, y que Panamá les otorgara a éstos facultades amplias para construir el canal cuando ambos países acordaron la firma del tratado Hay-Bunau-Varilla, de 18 de noviembre de 1903.

El tratado de 1903 autorizó la construcción del canal. Este documento fue redactado apresuradamente por el Departamento de Estado

norteamericano en connivencia dolosa con el agente enviado por Panamá, Philippe Bunau Varilla, quien hizo a un lado los intereses a él confiados por la Junta de Gobierno panameña, para comprometer en grave medida los de la nueva república. Bunau Varilla substituyó la voluntad de Panamá por la suya propia, y lo que debió ser un acuerdo internacional, fue una imposición, ya que la aceptación por Panamá del convenio fraguado fue considerado como una condición de la protección norteamericana que los panameños necesitaban para asegurar la separación de Colombia.

Esta difícil conjunción de intereses diversos explican que dicho tratado contenga cláusulas que se contradicen entre si y dan lugar a dos interpretaciones radicalmente contrarias sobre el alcance de los deberes y derechos de cada una de las partes: Los Estados Unidos entienden que el tratado de 1903 les otorgó una soberanía territorial absoluta y, en consecuencia, se creen autorizados para desarrollar toda clase de actividades dentro de la Zona del Canal y de manejar la vía interoceánica con entera exclusión de Panamá. Panamá sostiene que el tratado sólo autoriza a los Estados Unidos para construir, manejar, mantener y proteger el canal, y que cualesquiera otras actividades que pudiesen ser desarrolladas en la Zona del Canal son de competencia legal de Panamá. En consecuencia, un gran número de actividades llevadas a cabo por los Estados Unidos en la Zona del Canal, desde 1904 hasta la fecha, son ilegales. De nada han valido, empero, los reclamos de Panamá, pues los Estados Unidos impusieron unilateralmente su criterio en perjuicio de Panamá.

Como intento de zanjar las posiciones contrapuestas y de reducir los efectos de tan unilateral actitud, las dos partes celebraron convenios en 1936 y 1955, que subrogaron y modificaron superficialmente el tratado

de 1903. Más, en esencia, la estructura colonial montada por los Estados Unidos en la Zona del Canal ha permanecido intacta e incluso ha sido expandida notoriamente sin el consentimiento de Panamá. De este modo, se da la presencia independiente de un conjunto de tratados y acuerdos generales, por un lado, y de una situación colonial creada al margen de los primeros, del otro.

Los Estados Unidos manejan solos el canal; utilizan la Zona para fines totalmente ajenos al mismo y establecen en ella tribunales de justicia, bases militares, centros de adiestramiento contra la insurgencia, escuelas y universidades, sistemas postales, hospitales, puestos aduaneros, iglesias, centros comerciales, centros de distracción, etc. Por los derechos adquiridos y por los usurpados, los Estados Unidos pagaron a Panamá una anualidad de 250,000 dólares oro desde 1912 hasta 1939, ajustada a 430,000 dólares por la devaluación del dólar, a partir de entonces, y aumentada a 1,930,000 en 1957.

Las relaciones tensas entre Panamá y los Estados Unidos hicieron crisis en enero de 1964, cuando tropas norteamericanas acantonadas en la Zona del Canal mataron a 21 panameños e hirieron a más de 300. A raíz de estos sucesos, Panamá rompió relaciones diplomáticas con los Estados Unidos y sólo se reanudaron cuando ambos países se obligaron a una Declaración Conjunta (abril de 1964) a negociar un nuevo convenio que eliminara las "causas de conflicto". Entre 1964 y 1967 se llevaron a cabo negociaciones que culminaron en tres proyectos de tratados, los cuales daban una opción a los Estados Unidos para construir un canal a nivel del mar; establecían un arreglo temporal en relación con la Zona y el canal de esclusas, hasta la fecha en que se inaugurara el nuevo canal, y autorizaban la

presencia permanente de bases militares y sitios de defensa norteamericanos en Panamá. La oposición a los proyectos de tratados fue enorme, y los mismos no pudieron ser aprobados en vista de que se consideró que, más bien, éstos agravaban las causas de conflicto. Las negociaciones llegaron a un punto muerto con las elecciones presidenciales en Panamá y los Estados Unidos en 1968.

La Junta de Gobierno que tenía desde octubre de 1968 las riendas del poder en Panamá reanudó las negociaciones con los Estados Unidos en 1971. Al cambio socio-político que el nuevo régimen introdujo correspondió un cambio en la orientación de las relaciones con los Estados Unidos. El primer paso fue proceder a valorar el contenido de los tres proyectos de tratados de 1967. Se consideró que dichos proyectos no podían servir siquiera como base de nuevas negociaciones, pasándose a explicar que los mismos consagraban la permanencia perpetua de los Estados Unidos en Panamá; que dichos proyectos establecían la jurisdicción político-administrativa de los Estados Unidos en la Zona del Canal por intermedio de una Administración Conjunta en la que ellos tendrían la voz cantante; que los proyectos de tratados legalizaban la expansión de instalaciones militares ofensivas y defensivas de todo tipo en la Zona, y de obras civiles ajenas al canal, autorizándose el tránsito libre por el territorio nacional de tropas norteamericanas; que dichos proyectos no garantizaban suficientemente los ingresos directos de Panamá por la operación del canal y que los beneficios indirectos en razón del nuevo canal eran bien inciertos, habida cuenta que los Estados Unidos no se comprometían en firme a construir el canal nuevo en territorio panameño, ya que sólo se otorgaba una simple opción (que los Estados Unidos podían aceptar usar o no) y no se

preveían medidas para evitar el colapso de la economía nacional que tendrían lugar en caso de que se construyera el canal en otro país.

Al rechazar los proyectos de tratados de 1967, la Junta de Gobierno define los puntos medulares de las negociaciones con los Estados Unidos y adopta una posición enteramente distinta que tiende a recuperar los derechos soberanos de Panamá sobre la Zona del Canal, el canal y su propia autodeterminación en el uso de su recurso natural más importante. Pero queda por delante lo más difícil: decidir el "status jurídico" de la vía acuática, sea la decisión contractualmente adoptada, sea ésta unilateralmente asumida.

PARTE PRIMERA  
DE LA EPOCA COLONIAL AL TRATADO  
HAY-BUNAU VARILLA  
EL PASADO

CAPITULO I

PRIMEROS ESTUDIOS E INTENTOS DE APERTURA  
DE UN CANAL TRANSOCEANICO POR  
EL ISTMO DE PANAMA



## CAPITULO I

### PRIMEROS ESTUDIOS E INTENTOS DE APERTURA DE UN CANAL TRANSOCEANICO POR EL ITSMO DE PANAMA

"Esta magnífica posición entre dos mares, podrá ser con el tiempo el emporio del Universo. Sus canales acortarán las distancias del mundo; estrecharán los lazos comerciales de Europa, América y Asia, y traerán a tan feliz región los tributos de las cuatro partes del globo. Acaso sólo allí podrá fijarse algún día la capital de la tierra, como pretendió Constantino que fuese Bizancio, la del antiguo hemisferio".

Simón Bolívar, Carta de Jamaica (1815).

Desde que Vasco Nuñez de Balboa descubriera el Mar del Sur en 1513 hasta el momento mismo que se encargaron los norteamericanos de la construcción del canal de Panamá, numerosos fueron los estudios, exploraciones y expediciones que con tal objeto se hicieron en todo el istmo centroamericano, desde Tehuantepec hasta el Atrato, en Colombia y en las porciones norte y sur del continente americano; mencionar todos los intentos de dar con el estrecho propicio que uniese los océanos Atlántico y Pacífico sería muy extenso máxime cuando esta parte del trabajo pretende señalar la importancia de la ruta panameña en la apertura de la vía cuática.

No obstante, y así se podrá apreciar, procuramos señalar todos aquellos datos importantes que guardan relación directa con el Canal de Panamá y con los estudios iniciales realizados tanto por españoles, franceses, ingleses y otros europeos, así como los primeros pasos dados por los norteamericanos.

# 1. Primeros Intentos y Estudios realizados por los Españoles

Una vez descubierto por Cristobal Colón el nuevo continente el 12 de octubre de 1492, comprendió éste que sus anhelos de llegar a las Indias Orientales se frustraban; pero no desmayó y sabía él que un paso tendrí­a que existir que le condujese a las tierras lejanas ricas en especias y que se alineaban frente a las islas recién descubiertas. Colón creía firmemente en un estrecho que le conducirían a las ricas tierras de Catay desde las islas halladas. No se equivocaba puesto que existía la posibilidad de abrir ese estrecho, pero nunca sospechó que un continente inexplorado y un anchuroso océano se interponían entre sus naves y el verdadero Oriente.

En su tercer viaje a las tierras del nuevo continente, pisó la Tierra Firme de América del Sur, cerca de la Isla de Trinidad, bordeó hacia el oeste las costas de Venezuela, pero no halló el paso acuático soñado. Sus informes, sin embargo, sirvieron de guía a otros aventureros españoles quienes emprendieron viajes al paraíso encontrado por Colón, empujados ante todo, por el oro, las perlas y los esclavos indios. (1)

---

(1) Sostiene el Barón de Humboldt "que mucho anterior a su muerte y diez años antes de la expedición de Balboa, conocía Colón la existencia del Mar del Sur, y sabía, además, su proximidad a las costas orientales de Veraguas. Lleváronle a tal descubrimiento, no combinaciones hipotéticas sobre la configuración del Asia Oriental, sino testimonios precisos recogidos de labios de los indígenas en el cuarto viaje que hizo desde el 11 de mayo de 1502 al 7 de noviembre de 1504. Este cuarto viaje condujo al Almirante desde la Costa de Honduras, al puerto de Mosquitos, y de allí, a la extremidad oriental del Istmo de Panamá. Según los informes de los naturales, comentados por Colón en su Carta Rareísima de 7 de julio de 1503, el otro mar (el del Sur) se volvía no lejos del río Belén, hacia las embocaduras del Ganges, de suerte que las tierras de la "Aurea", (Quersoneso de Oro de Ptolomeo), estaban en igual relación de posición con las costas orientales de Veragua, que Tortosa, en la desembocadura del Ebro, con Fuenterrabia, en Vizcaya; o que Venecia con Pisa". Tomado de Ernesto Castellero Reyes, El Canal de Panamá, Editora Humanidad S. A., Panamá, 1965, p. 4.).

Cuando Vasco Nuñez de Balboa descubrió (1513) el Mar del Sur, creyó, al igual que Colón que se trataba del gran Océano Indico, el que le conduciría a la Isla de Catay y a las Islas de las Especies, pero ello no era así. A partir de ese momento, la búsqueda del paso siguió con mayor ahinco, aunque los hechos de mayor importancia tuvieron más relación con los proyectos de colonización que con los de exploración.

Tras este descubrimiento, Balboa demostró que era posible establecer paso a través para abrir la comunicación entre ambos océanos. Tras una disputa con el Gobernador de Castilla del Oro (Pedrarias Dávila), Balboa decidió salir de Antigua (en el Atlántico) y establecer su gobierno provincial en la costa del Pacífico. Primero fue a Acla (que había fundado un año antes el mismo Pedrarias), reconstruyó este pequeño asiento y fuerte que los indios habían destruido, y levantó una base de operaciones. Era su intención explorar las entradas e islas de la Costa del Pacífico, pero no había barcos en aquel lado del Istmo. Los construyó por un método singular y laborioso. Hizo transportar desde Acla, a través de las cordilleras y llanuras istmeñas, el material para los primeros buques hispánicos que habrían de surcar las aguas del Océano Pacífico, en vez de talar los árboles y construir los cascos a orillas del Pacífico, de donde habrían de ser echados al agua. "Lo transportó en secciones a través del Istmo sobre las espaldas de los indios, cientos de los cuales se esforzaron durante meses para acarrear estas enormes cargas a lo largo de más de cincuenta millas, por una selva densa, sobre pasos montañosos tan ásperos y cubiertos de vegetación que difícilmente podía decirse que existían"(2).

---

(2) Gerstle Mack, La Tierra Dividida, Primera edición española, (traducción de A. Lewis, F. Crespo y D. Hurtado), Editorial Universitaria, Panamá, 1971, tomo I, p. 26.

Este método, inexplicable por cierto, puso de manifiesto la factibilidad de la comunicación terrestre y puede afirmarse que fue la iniciación de una serie de trabajos y exploraciones por el territorio del Istmo, llamado "Castilla del Oro" y luego "Tierra Firme". Estas exploraciones se sucedieron a partir de entonces y no tuvieron fin hasta que tres siglos y medio más tarde la noble empresa dio comienzo. Veámos cuáles fueron esas expediciones.

En 1520, Alvaro de Saavedra Cerón (quien había estado en el Istmo, acompañando a Balboa), habló de cortar el territorio, trazando los primeros planos para la obra que comunicaría el Pacífico con el Atlántico y facilitase las operaciones comerciales de este hemisferio. De acuerdo con Haring (3), en el año de 1523, Carlos I concibió la idea de la construcción de un canal en el Nuevo Mundo. No fue hasta el año de 1527, sin embargo, y bajo el gobierno de Don Pedro de los Ríos, sucesor de Pedrarias, que la Corona Española ordenó al Capitán Hernando de la Serna, en asocio del piloto Pablo Corzo estudiar con cuidado las condiciones del Río Chagres (Panamá), y el Río Grande (México). En 1529, Alvaro de Saavedra Cerón, simultáneamente, trazaba sobre el terreno la ruta panameña, que se quiso aprovechar primero con la corriente del Chagres, y años después con las aguas del Atrato. A partir de este trabajo, los istmos de Tehuantepec, Panamá y Darién y la ruta de Nicaragua han sido considerados como los sitios más apropiados para la construcción del canal.

En su obra "Four Centuries of the Panama Canal" (4), Johnson dice que Carlos I continuó con todo entusiasmo sus esfuerzos por construir un

---

(3) Clarence H. Haring, Trade and Navigation between Spain and the Indies, Cambridge, Harvard University Press, 1918, p. 192.

(4) Willis F. Johnson, Four Centuries of the Panama Canal, New York, 1906, pp. 32-33.

canal a través del Istmo, y en 1534 ordenó a Andagoya, Gobernador de Tierra firme que hiciera los estudios del caso en el Valle del Río Chagres y en donde juzgase aconsejable, a fin de establecer la ruta más conveniente. Este, sin embargo, desilusionó con su informe al soberano asegurando que no había ningún Estado lo bastante poderoso para tamaña empresa. Lo mismo sucedía con las otras tres rutas, a tal extremo que el propio Carlos I "no volvió a pensar en lo que parecía ser imposible".

Llegamos así a la segunda mitad del siglo XVI, cuando cobra nueva fuerza el interés por el proyecto debido a la publicación casi simultánea de dos libros: uno por el portugués Antonio Galvão; el otro por el español Francisco López de Gómara. El primero sostenía que era posible construir sendos canales por las rutas de Tehuantepec (México), Nicaragua, Panamá y Darién (1550); el segundo sostuvo la posibilidad y conveniencia de construir en canal por cualesquiera de las rutas señaladas por Galvão y demandó con elocuencia la realización de la empresa (1552). Cuatro años más tarde se retira Carlos I y se inicia el reinado de su hijo Felipe II (1556). Con este advenimiento, la política española no cambió en un principio. Pero unos años después, empezó a sentir Felipe II interés por la obra de la comunicación interoceánica enviando a Tierra Firme a dos ingenieros flamencos quienes, previo estudio científico, consideraron factible la apertura del canal por el Darién. Después de este estudio, los teólogos de la Corte se oponen a la obra que aunque factible, "constituye un atentado contra los planes de la Providencia al querer rectificar así la faz del Planeta".

Esta razón de orden religioso, unida al informe desfavorable del ingeniero italiano Juan Bautista Antonelli con respecto a la ruta por Nicaragua,

sumado todo al creciente poderío naval de Inglaterra y sus arrestos contra los intereses españoles del Nuevo Mundo, hicieron pensar a Felipe II que no podía dominar y administrar el canal en el supuesto caso de que lo construyera. Además del canal, prohibió éste todo propósito de lograr una vía mejor de comunicación a través del Istmo de Tierra Firme que no fuese la conocida de Portobelo a la Ciudad de Panamá, y para ello dictó un Decreto prohibiendo, bajo pena de muerte, toda tentativa de canalización por el Istmo.

Posteriormente, durante los reinados de Felipe III, Felipe V, Carlos III y Carlos IV, especialmente (siglos XVII y XVIII), se reabre la discusión; se hacen nuevos estudios, respalda la Corona diversas exploraciones, opinan muchos sabios europeos en sentido favorable, se entusiasman los hombres de empresa, estudia planos y proyectos el Consejo de Indias, etc. ; pero no se llega a materializar la gran obra, que resultaba técnicamente irrealizable por el alto grado de complejidad de la misma. Ni la ciencia ni la tecnología hispanas estaban en estadio tan avanzado, como tampoco lo estaba ninguna otra potencia europea de la época. Esto lo confirma el hecho de que la obra no pudo realizarse sino hasta cuatro siglos más tarde.

Los piratas y filibusteros que durante el siglo XVII infestaron los mares de América y tuvieron en conmoción continua a las autoridades españolas, pasaban y repasaban a su antojo de uno a otro océano, atravesando el territorio istmeño por el Darién, usando rutas fáciles y cortas que descritas en los mapas de aquellos aventureros tan audaces como observadores, sirvieron después de pauta a los exploradores de los tiempos posteriores. España, muy débil por aquellos días para defender sus posesiones contra las irrupciones frecuentes de esos atrevidos traficantes que en el Istmo

se habían apoderado de Portobelo, Chagres, Panamá y otras poblaciones istmeñas y las habían destruido, llegó por medio de Felipe V a prohibir, bajo pena capital, el tránsito terrestre de uno a otro mar por el Istmo del Darién.

A principios del siglo XVIII, el clérigo escocés Guillermo Patterson preveía con claridad en su libro "Central América", publicado por primera vez en 1701, que si los colonizadores ingleses y escoceses pudieran ocupar los puertos del Istmo, "a través de ellos correrá por lo menos dos tercios de los que ambas Indias producen al cristianismo... Por lo tanto, estas puertas a los mares y llaves del universo serán... capaces de permitir a sus poseedores imponer leyes a ambos océanos y convertirse en las órbitas del mundo comercial..." (5). En efecto, éste, anhelando para Escocia el dominio de los mares y el control de la comunicación interoceánica había establecido en 1698 una colonia de escoceses junto a la Bahía de Caledonia (puerto escocés en la Costa de San Blas), y exploró la región limítrofe del Istmo hacia Colombia, e informó a Guillermo III de Inglaterra de la posibilidad de abrir por allí un canal que hiciera del Istmo de Panamá "el centro comercial del mundo", lanzando su teoría geo-comercial que un siglo antes (en 1578) ya había enunciado el secretario de Felipe II, Don Antonio Pérez; según ésta, "quien posea el Istmo, asegurará las llaves del Universo, capacitando a sus poseedores para dar leyes a ambos mares y para ser árbitros del comercio del mundo".

Pero el sueño de Patterson nunca se cristalizó y España mantuvo siempre su endeble dominio sobre el Istmo durante todo el siglo XVIII.

---

(5) William Patterson, Central America, Trübner & Company, London 1857, ps. 60-61.

"El Gobierno de Inglaterra -dice Mack- no sólo retiró su apoyo a la colonia escocesa, sino que se opuso con tenacidad a ella, y sin esa ayuda, el proyecto estaba condenado al fracaso desde el principio" (6). Debemos recordar que una vez enteradas las autoridades españolas de Panamá, comenzaron las hostilidades de éstas contra los intrusos, logrando que los escoceses abandonaran sus sueños más acariciados, tras el sacrificio de 2000 vidas humanas y más de 200,000 libras esterlinas (se rindieron el 11 de abril de 1700 y fueron embarcados de vuelta a Escocia). Aunque Inglaterra y Escocia estaban unidas bajo una sola corona desde 1603, los dos reinos aún estaban gobernados por parlamentos separados, manteniéndose independientes uno del otro hasta cuando realizaron su unión permanente en 1707. "Debe haber ocurrido esta unión diez años antes -señala Mack- el gobierno inglés probablemente habría hecho suya esta colonización, y con la ayuda de su poderosa fuerza naval, la hubiera llevado a feliz término" (7).

La profecía de Patterson revelaba una política altruísta, y sabía que una política contraria o egoísta invitaría a revalidades y represalias y hasta traería la construcción de un canal por una potencia enemiga. Decía Patterson en su ya citada obra: (8)

"Una exclusión total o derechos y dificultades exorbitantes... gradualmente corroerían o romperían murallas de piedra... Lo grandioso de la perspectiva (del comercio) podría empujarlos a poner (a naciones rivales) en

---

(6) Gerstle Mack, op. cit., tomo I, p. 95.

(7) Ibid., tomo I, p. 95.

(8) William Patterson, op. cit., p. 47



situación no sólo de enfrentarse a las dificultades y peligros de largos y penosos viajes por mar o por tierra y hasta hacer desviar el curso de los ríos, secar lagos y ciénagas, excavar o volar las rocas o las mismas montañas, o como (se dice que) hizo Aníbal, inventar una nueva forma o formas de derretirlas".

Pero volvamos a las expediciones netamente españolas. Aunque sin rendir resultados prácticos, la idea española de construir un canal continuó agitándose a intervalos durante el siglo XVIII. Las discusiones eran marcadamente académicas y, los planos elaborados, por lo general vagos e imprecisos. Esos estudios, sin embargo, contribuyeron a divulgar la idea y a darle a ésta un carácter internacional.

En 1779, el Rey Carlos III ordenó a los ingenieros españoles Ysasi y Muestro una exploración de la ruta de Nicaragua, quienes informaron que la altura del recorrido montañoso que separaba el lago del Océano Pacífico hacía imposible la construcción de un canal. Seis años más tarde (1785), un francés llamado M. D. de la Nauerre presentó a la Academia Francesa de Ciencias un plan para un canal que comunicara las aguas navegables del Río Chagres con el Pacífico en Panamá o cerca de ella. Aunque el autor reveló una cándida ignorancia sobre las dificultades de la obra al estimar el costo en sólo un millón de francos, impetuosamente presentó su plan al Embajador de España en París, Conde de Aranda, quien lo envió a Floridablanca, Primer Ministro del Rey Carlos III, con el comentario de que de la Nauerre lo había impresionado como un "torrente de verbosidad y presunción, pero instruido en teoría científica" (9). El Consejo de Indias envió los documentos al Virrey de Nueva Granada con instrucciones de investigar la factibilidad del proyecto, pero después de

---

(9) Clarence H. Haring, op. cit., p. 196.

que el rey revocó la orden en abril de 1787, el plan se relegó al olvido. A este proyecto se sumó personalmente Thomas Jefferson, Representante de los Estados Unidos en París, y quien más tarde sería presidente de su país, cuando manifestó en una carta remitida a la Académie des Sciences el 13 de noviembre de 1786 que la empresa del canal a través del Istmo era enteramente factible. (10)

Dos años después, y tras el ascenso al trono del Rey Carlos IV (1788), el Conde Louis Hector de Ségur propuso a Floridablanca la construcción de un canal a través de Nicaragua por la ruta del Gran Lago y de su pequeño vecino el Lago de Managua. Estos dos últimos y otros dos proyectos más serían elaborados por ciudadanos particulares de Francia (ninguno de ellos había visitado antes la América Central). Los anteriores, como quedó dicho, fueron propuestos extraoficialmente al gobierno español, el cual rápidamente les rechazó, así como el proyecto presentado en 1790 por el francés Martin de La Bastide quien recomendaba un canal artificial directo de unas 14 millas de largo, desde el Lago Nicaragua hasta el Pacífico, en vez de la ruta tortuosa a través del Lago Managua, señalando al gobierno español "que un asentamiento comercial convenientemente fortificado y guarnecido en el Lago Nicaragua proveería una base central militar desde donde España podría defender sus colonias" (11). Según advertencia del propio La Bastide, recogida en el libro de Juan B. de Laborde: "Histoire abrégée de la Mer du Sud" (vol. I, París, 1791, p. 16, apéndice), y citado por Mack, "los españoles debían cuidarse de la nación inglesa, pero en su opinión (de La Bastide) una amenaza potencial aún mayor, era la naciente

---

(10) Taylor E. Parks, Colombia and the United States: 1765-1934, Duke University Press, Durham, 1935, p. 180.

(11) Gerstle Mack, op. cit., tomo I, p. 112.

república de los Estados Unidos la que, debido a su proximidad, podría fácilmente enviar un ejército invasor contra la América Central" (12). Con tremenda visión, predijo el rápido expansionismo de los Estados Unidos y el crecimiento del espíritu agresivo que habría de culminar en la doctrina del "Destino Manifiesto". De gran valor histórico es la frase de La Bastide, no cabe la menor duda.

El cuarto y último de los proyectos elaborados por franceses, y que no fuera propuesto al gobierno español, fue el presentado por el ya citado Juan B. de Laborde quien en 1791 (cuando escribe su libro en tres volúmenes) recomendó la ruta a través de los dos lagos, los que se proponía comunicar por medio de un canal artificial o ahondado el lecho del río Tipitapa. "Si este proyecto se realiza alguna vez -decía de Laborde con entusiasmo- ¡Cuánto tiempos se ahorrará! ¡Cuántas desventuras se prevendrán! ¡Cuántos hombres se librarán del peligro y se salvarán de la muerte o por lo menos de espantosa enfermedad! ¡Y cuántos beneficios incalculables le traerán al comercio" (13).

La independencia de los Estados Unidos, la Revolución Francesa y otros acontecimientos europeos de menor categoría desviaron la atención de estos problemas por el resto de la centuria. Al entrar el siglo XIX, empezó a reflejarse en la América Hispánica el deseo de separación de la metrópoli cuando encuentran eco y calor popular los planes de liberación. Uno de los precursores de la independencia americana, el venezolano Francisco de Miranda, propuso a los ingleses que arrebatase a la corona española el Istmo de Panamá y abriese el canal (22 de diciembre de 1797). Esta solicitud de Miranda iba dirigida al Primer Ministro inglés William Pitt, y en los siguientes términos:

---

(12) Ibid, ps. 112-113.

(13) Jean B. de Laborde, Histoire abrégée de la Mer du Sud, Vol. I, p. 16,

"... El paso o navegación por el Istmo de Panamá, que de un momento a otro debe ser abierto, lo mismo que la navegación del Lago de Nicaragua, que será igualmente abierto para facilitar la comunicación del mar del Sur con el Océano Atlántico, todo lo cual interesa altamente a Inglaterra, le sería garantizado por la América Meridional durante cierto número de años, en condiciones que no por ser favorable (sic) llegasen a ser exclusivas..." (14)

Pero Pitt, embargada su atención con las guerras napoleónicas, no tomó en consideración las insinuaciones de Miranda quien insistía en su proyecto una y otra vez. Seis años más tarde (1803) sugirió al Gobierno de Inglaterra la apertura de un canal aprovechando las aguas del río Chagres, navegable hasta el punto de Cruces, situado a orillas del Pacífico. "Aunque la practicabilidad decía Miranda- del canal en aquellas cinco leguas (distancia desde el sitio en que el río es navegable, hasta Panamá) es tarea que se halla facilitada por el valle que sigue el actual camino de recuas, todavía podrían ser mayores las facilidades aprovechando el curso del Trinidad, río que desemboca en el Chagres y es navegable hasta su desembocadura" (15).

Por aquella misma época (1799-1804) visitaba el Istmo, con permiso concedido por Carlos IV, el Barón Alexander Von Humboldt. Sus observaciones científicas fueron valiosas, "pero ninguna sobrepasó en interés y en capacidad sugestiva a aquella conforme a la cual la construcción de una vía acuática artificial entre los océanos Atlántico y Pacífico era no sólo posible sino deseable" (16). Fue la publicación de su libro, "Political

---

(14) Ernesto J. Castellero Reyes, op. cit., p. 17.

(15) Ibid. p. 18.

(16) Diógenes A. Arosemena G., Historia Documental del Canal de Panamá, Imprenta Nacional, Panamá, 1962, p. 10.

*Essay on the Kingdom of New Spain*", lo que según Johnson, despertó un nuevo interés en Europa y América por estos asuntos (17).

"Desde el reino de Nueva Granada hasta las inmediaciones de la capital de México -escribió Humboldt en 1811- no hay una sola montaña, una sola planicie, una sola ciudad de la que conozca su elevación sobre el nivel del mar... Hasta la altura de las montañas que atraviesan el Istmo de Panamá, es aún desconocida" (18). Los escritos de Humboldt estimularon el interés público sobre la idea del canal, con mayor fuerza que todas las proposiciones formuladas con anterioridad. Sin embargo, aunque éste viajó durante cinco años por los trópicos americanos (de ahí su libro publicado en 1825, *"Voyage aux régions équinoxiales du nouveau continent"*) nunca pasó su vista ni posó sus pies sobre alguno de los sitios sugeridos para un canal, y asimismo, nunca alegó haberlo hecho. Sus ideas acerca de las diferentes rutas procedieron principalmente de lecturas y rumores.

En su discusión sobre el problema del canal, Humboldt expuso nuevos proyectos (un total de nueve), los cuales catalogó de norte a sur, aunque algunos resultaban imposibles. De éstos, mencionó las rutas de Tehuantepec, de Nicaragua, de Panamá ( a la cual dedicó más espacio que cualquier otro proyecto, aunque no fuera ni su primera, ni segunda, y quisiera tercera elección), del Atrato y del Río Napipí en Colombia. Los otros cuatro proyectos eran imposibles: dos en el norte, sobre las partes más anchas y más altas del continente que atravesaban extensiones de tierras tan anchas y montañosas como para excluir cualquier consideración seria de un canal (las del norte no servía más que como caminos

---

(17) Willis F. Johnson, op. cit., p. 39.

(18) Alexander Von Humboldt, Political Essay on the Kingdom of New Spain, traduc. by John Black, Longman Editors, London, 1811, Vol. I, ps. 24-25.

para carreteras y a lo sumo, una pequeña vía acuática artificial que comunicara ríos navegables, mientras las dos del sur sólo podían ser comunicaciones acuático-terrestres y nada más).

Humboldt expresó su preferencia por Nicaragua como el sitio más ventajoso para un canal interoceánico: "No sería extraño que... se seleccione... Nicaragua... para la gran empresa..." (19). La ruta Cupica-Napipí venía en segundo lugar, Tehuantepec en tercer y Panamá en cuarto. Mencionó igualmente en sus escritos, aunque muy brevemente y un tanto pesimista, los problemas políticos que traería el proyecto del canal. "... Los beneficios de una ruta acuática deben otorgarse a todas las naciones... que contribuyan a su ejecución por medio de la compra de acciones..." (20) y previno que cualquier intento por parte de una sola potencia en manejar el canal para su exclusivo beneficio, precipitaría un horrendo conflicto: "Confieso que ni mi confianza en la moderación de los gobiernos, monárquicos o republicanos, ni mi fe, algunas veces un poco vacilante, en el progreso de la ilustración... es lo suficientemente fuerte para vencer este temor..." (21).

Finalmente, y antes de desintegrarse el gran imperio español, las Cortes Españolas aprobaron, en 1814, una ley que disponía la construcción de un canal por el Istmo de Panamá que las circunstancias hicieron letra muerta. Por un lado el movimiento separatista de todo el nuevo continente, que hacía convulsionar la agitación revolucionaria y, por el otro, el sufrimiento del pueblo español provocado por el yugo a que

---

(19) Alexander Von Humboldt et Aimé Bonpland, Voyage aux régions équinoxiales du nouveau continent, vol. 3, París, 1825, p. 138.

(20) Alexander Von Humboldt et Aimé Bonpland, Voyage aux..., op. cit., vol. 3, ps. 141-142.

(21) Ibid. p. 146.

le hizo someter Napoleón. Fue éste el último esfuerzo español por llevar a feliz término la realización de dicha empresa. Los movimientos independentistas coloniales contribuyeron a hacer nulo este esfuerzo y permitieron, por así decirlo, que ingleses, franceses y norteamericanos lucharan por apoderarse del istmo centroamericano. Los ingleses, dueños ya de la Guayana, de la entrada del Orinoco y de varias Antillas, luchan por quedarse con el istmo centroamericano, con sus islas adyacentes estratégicas y de otras posesiones españolas, ora con el apoyo de los holandeses, ora con el de los franceses, pero lanzando en todo caso por delante, para abrir brecha, a sus terribles avanzadas de piratas. Soñaban ellos con abrir la ruta canalera, acortando así la distancia del Lejano Oriente, para intensificar en esa forma su comercio.

## 2. Otros Estudios y Exploraciones Realizados para la apertura de un Canal Transoceánico por el Istmo de Panamá.

Si bien es cierto que durante la época colonial española numerosos fueron los estudios realizados en el Istmo centroamericano con el propósito de encontrar la ruta más propicia para la construcción de un canal interoceánico, no menos cierto es que una vez terminado el dominio hispano, estos estudios y exploraciones sobre el terreno no se detuvieron. Durante la época colonial española, las expediciones encabezadas por europeos (no españoles) se dieron en buen número, eso sí, todas con el permiso y la aquiescencia del monarca español y, como en el caso de las expediciones francesas y de Humboldt, los proyectos eran propuestos al gobierno español y no a otro.

Al formarse la República de la Gran Colombia, de la cual formaban parte Ecuador, Venezuela, Nueva Granada y Panamá, quien primero

propuso acometer la empresa de abrir el canal por el istmo fue el General Juan D' Evereux, irlandés, pero la Cámara legislativa de la Gran Colombia no resolvió nada sobre su solicitud para la obra. Durante los años que siguieron a la emancipación, un diluvio de proyectos para un canal en Panamá inundó al gobierno de la Gran Colombia y a su sucesora la Nueva Granada (22). Bolívar aprobó la empresa en teoría, pero ninguna de las primeras proposiciones encontró su favor ni el del Congreso.

En 1822-23, el Coronel William Duane, de Filadelfia, intentó constituir una compañía para excavar "el estrecho de Panamá" e hizo la proposición al gobierno colombiano, con el respaldo de capitalistas, aunque sin éxito. En 1824, un británico de nombre Charles S. Cochrane, capitán de la marina de guerra británica, inició negociaciones para un derecho similar tras encontrar como la más conveniente la ruta de Panamá. Este concibió un plan para establecer una compañía en Inglaterra para realizarla. En 1825, un comerciante jamaicano de nombre Welwood Hislop, pidió el privilegio exclusivo para unir los océanos por medio de un canal o un ferrocarril. Esta y ninguna de las anteriores fue aceptada, pero ante el temor de que se construyera un canal por Nicaragua, el Gobierno de Bogotá tomó riendas en el asunto, e instruyó a su enviado ante la Gran Bretaña para que solicitase ayuda financiera de ésta para poner en Colombia en situación de construir su propio canal; pero la solicitud colombiana fracasó irremediabilmente.

---

(22) La República de la Gran Colombia, proclamada por Simón Bolívar en 1819, se desintegró en 1830, en tres Estados independientes: Venezuela, Ecuador y Nueva Granada, la cual cambió de nombre en cuatro oportunidades, así: República de Nueva Granada (1830-1861), Confederación Granadina (1861-1863), Estados Unidos de Colombia (1863-1886) y República de Colombia, su nombre actual. Consideramos importante este detalle ya que en el transcurso de este trabajo utilizaremos los nombres según la época que le corresponde (Nota del autor).



El propio Bolívar comisionó a los ingenieros John A. Lloyd (inglés) y Maurice Falmark (sueco) para que hicieran los estudios de la ruta istmica. Indicaron éstos un canal a nivel desde la Bahía de Limón, en el Atlántico, y un puerto en el Pacífico entre Panamá y Chorreras, señalando dichos científicos un siglo antes, la trayectoria del actual Canal de Panamá. Esto fue en los años 1827 a 1829. Lloyd se hurtó los planos y los estudios hechos por comisión del gobierno granadino y los vendió al Almirantazgo inglés (23).

Posteriormente se interesó el Rey de Holanda, Guillermo I, para acometer la excavación del canal por Nicaragua. Obtuvo Holanda del Congreso Federal Centroamericano (24) dos tratados con la Federación de América Central. El primero (14 de abril de 1830), preparaba el camino para un préstamo holandés de tres millones de dólares; el segundo (21 de septiembre de 1830), disponía la construcción de un canal en Nicaragua, por una compañía holandesa. La Nueva Granada consideró que este proceder iba contra los derechos que tenía reservados en la costa de Mosquitos en Nicaragua y Costa Rica y elevó una protesta ante la cancillería de Centro-América.

"La enérgica actitud de la Nueva Granada - dice Castellero Reyes- (25), quien sin embajes hizo presente a la Cancillería Centroamericana que 'si

---

(23) Ernesto Castellero Reyes, op. cit., p. 25.

(24) Desde su independencia de España, los territorios que integraban la América Central se unieron en un solo Estado al que llamaron "Federación de América Central" la cual sobrevivió precariamente hasta 1838, cuando las inquietudes crónicas culminaron en la disolución del Congreso Federal y su división en cinco Estados independientes: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (Nota del autor).

(25) Ernesto Castellero Reyes, op. cit., p. 26. El tercer punto arriba mencionado es del tratado entre la Federación de América Central y el Reino de los Países Bajos suscrito el 21 de septiembre de 1830 (Nota del autor).

la proyectada comunicación intermarina por las bocas del Río San Juan se trataba de llevar a cabo, el Gobierno de la Nueva Granada se opondría a ello valiéndose de cuantos medios le permita el derecho internacional'; y la desconfianza de los Estados Unidos por la reforma posterior al tercer punto (este dice así: "Con respecto a la navegación y al comercio, Holanda debería quedar en igualdad de condiciones con los Estados Unidos") en el sentido de conceder monopolio comercial costanero a Holanda, lo que consideraba como una violación de la Doctrina Monroe, hicieron que se frustrara la empresa".

Probablemente las demandas de la Nueva Granada no hubieran tenido acogida por los centroamericanos a no ser por la fatalidad y la mala suerte que acompañó a la empresa holandesa. En efecto, en el verano de 1830 (antes de la firma del tratado), Bélgica se sublevó contra Holanda y ~~se declaró reino independiente~~. El rey holandés ~~se vio obligado a~~ olvidarse de sus planes sobre el canal. Después de la revolución belga, los holandeses trataron de revivir el proyecto del canal nicaraguense, pero no tuvieron mayor éxito.

En 1831 el Comandante Peacock, de la marina inglesa, realizó estudios hidrográficos en la Bahía de Limón (Panamá), pero no sometió proyecto alguno a consideración del gobierno granadino. En 1833, el gobierno de Nueva Granada intentó reabrir las negociaciones con Gran Bretaña, Francia, España, los Países Bajos y los Estados Unidos para una ayuda financiera en favor de un canal o un ferrocarril por el Istmo de Panamá, pero la gestión fracasó no quedando otra alternativa que la empresa privada. Dos años más tarde, el Congreso concedió al Barón de Thierry (francés) los derechos del contrato para un canal.

Este veía el proyecto sólo como un medio para estimular el comercio entre Europa y Nueva Zelandia, esto es, un mero eslabón para su colonia antípoda (26). El plazo de sólo tres años para la construcción, indicaba con claridad el fracaso tanto de Thierry como del Congreso para valorar la magnitud de la empresa. Según las bases de la concesión contenidas en la Ley de 29 de mayo de 1835, el canal debía construirse utilizando los cauces del río Chagres y del Río Grande y las aguas de la Bahía de Limón "adoptando los puntos que creyese más convenientes para el tránsito de buques que no calasen más de diez pies, y usar por ese tiempo el derecho exclusivo del paso por la nueva vía, exceptuando las piraguas sin cubierta de los habitantes de la provincia de Panamá, que no condujesen pasajeros de puntos extraños al Istmo, ni mercaderías" (27).

Como los tres años de plazo para la construcción del canal expiraban el 29 de mayo de 1838 y el Barón de Thierry no había hecho nada, el Ejecutivo Nacional de Nueva Granada declaró caducado el privilegio a los dos años de haberse otorgado, plazo fijado para el comienzo de las obras. A pesar de ello, el 30 de marzo de 1838 el Congreso de Nueva Granada concedió a Augustin Salomon et Compagnie el derecho exclusivo para construir y operar un canal, ferrocarril, carretera o combinación de los tres, a través del Istmo de Panamá, privilegio que se extendería durante 80 años desde la fecha de su apertura al tránsito. Esta concesión se tornó impopular tanto en el Departamento de Panamá como en Bogotá. En junio de 1842, el Congreso de Bogotá declaró caducas todas las

---

(26) Véase Gerstle Mack, op. cit., tomo I, ps. 138-140.

(27) Ernesto J. Castellero Reyes, op. cit., p. 27.

concesiones de tránsito y en 1843 proclamó específicamente la abrogación de la concesión Salomon, ante la protesta de la compañía concesionaria.

La Nueva Granada insistía (ya lo había hecho en 1825 y 1833) en la construcción de un canal de su propiedad y control financiado con préstamos extranjeros, y la seguridad de una mutua garantía de la neutralidad del Istmo por parte de los gobiernos de Gran Bretaña y de los Estados Unidos, pero estos gobiernos no respaldaron ni aquéllas ni ésta. El Ministro francés de Relaciones Exteriores Francois Guizot deseaba que el canal se construyese, ya fuese por una empresa privada o por los gobiernos de Francia, Gran Bretaña y Nueva Granada de común acuerdo. En 1843, ordenó Guizot a Napoleón Garella, ingeniero-topógrafo en los Pirineos, y a su asistente, Jacques de Courtines, del Departamento de Obras Públicas de Francia, ir a Panamá y hacer un estudio exhaustivo de la totalidad del problema.

Según su informe (1845), podía abrirse un canal que tuviera 35 esclusas y un túnel de 9 kilómetros de largo y 50 metros de alto. Juzgó que el costo de la obra sería de 26 millones de dólares y propuso un sistema de peajes una vez la vía fuera abierta (gravamen de dos dólares por tonelada) el cual daría un rendimiento de 5% anual tras la amortización de la deuda inicial. El gobierno francés, con todo, no se atrevió a realizar la empresa y no se hizo ningún otro intento para llevar a cabo las propuestas de Garella.

El gobierno inglés, por su parte, comisionó al mismo John A. Lloyd, quien años atrás había explorado el Istmo por encargo de Bolívar. Este recomendó la línea entre la Bahía de Limón (en el Atlántico) y un punto cercano a Panamá. Pero no parecía al gobierno de Su Majestad

el Rey de Inglaterra, al igual que el francés, inclinado a emprender, con fondos propios, la obra en las condiciones propuestas por Bogotá, aunque no miraban a mal que capitalistas de sus respectivos países la acometieran (28).

Si bien es cierto que durante la primera mitad del siglo XIX, docenas de partidas exploratorias examinaron la parte estrecha del continente entre Tehuantepec y el Atrato, enormes regiones se mantenían, por el contrario, desconocidas y aún en las exploradas, los informes contradictorios sobre la topografía dieron lugar a inmensas confusiones. "Se tomaron miles de mensuras -afirma Mack (29), pero nadie había descubierto aún los puntos más bajos en la divisoria continental. Numerosas concesiones para carreteras, ferrocarriles y canales se habían concedido, extendido y anulado. No obstante, ni una palada de tierra se había movido. No existía ninguna carretera pavimentada en ninguno de los puntos entre los océanos. En 1850, las condiciones del tránsito en el Istmo eran un poco mejor de lo que habían sido cuando Balboa cruzó al Pacífico por primera vez en 1513".

Pero si se hicieron progresos en el campo de la diplomacia, al firmarse un tratado en 1846 entre la Nueva Granada y los Estados Unidos mediante el cual, a cambio de ciertas concesiones y privilegios comerciales, los Estados Unidos garantizaban la neutralidad del Istmo de Panamá y la soberanía de Nueva Granada sobre ese territorio (*infra*, ps. 88-91, Cap. II). Por este tratado -sostiene muy acertadamente Mack- ninguno de los dos gobiernos pudieron prever que un poco más de medio siglo después, el tratado proporcionaría a los Estados Unidos

---

(28) *Ibid.*, p. 34.

(29) Gerstle Mack, *op. cit.*, tomo I, p. 148.

un pretexto jurídico para intervenir en favor de la independencia de Panamá y mover la balanza en favor de la propiedad y construcción del Canal de Panamá (30).

Y ello es cierto en el caso de la Nueva Granada porque su gobierno, al proclamar el tratado no tenía la intención de entregar a los Estados Unidos privilegios especiales ni responsabilidades exclusivas sobre el Istmo. Bogotá contemplaba una sucesión de convenios similares con Gran Bretaña, Francia y posiblemente España y los Países Bajos. El gobierno de los Estados Unidos, por su parte, aunque no de una manera muy diáfana (afirmar lo contrario sería especular y no hay apoyo de peso que demuestre lo contrario), en esa época no demandaba o esperaba ser designado único protector del tránsito (al menos así lo indicó en su mensaje James Polk, Presidente de los Estados Unidos, dirigido al Congreso de su país en 1847). Hasta alrededor de 1870, la política del Gobierno de los Estados Unidos favorecía con firmeza un control internacional (sin exclusividad para ellos) del tránsito interoceánico, donde quiera que éste se localizara. Pero ninguna otra nación juzgó conveniente aprovechar la oportunidad de participar en un acuerdo análogo y los Estados Unidos, inesperada e involuntariamente, se encontró en posesión de los derechos exclusivos sobre todas las rutas de tránsito en el territorio de Nueva Granada.

### 3. Inglaterra y el Canal Transoceánico.

#### a) Intervención inglesa en Centroamérica.

Al firmarse en 1846 el tratado Mallarino-Bidlack entre la Nueva Granada y los Estados Unidos de Norteamérica, se produjeron las

---

(30) Loc. cit.

protestas de las potencias europeas y no las reacciones favorables que esperaba el Gobierno de la Nueva Granada, especialmente de Inglaterra que consideró, desde entonces, que los Estados Unidos habían obtenido una ventaja en cuanto a derechos sobre el sitio de mayor posibilidad para la construcción del futuro canal. Por ello empezó el gobierno inglés a dirigir toda su acción hacia la ruta centroamericana, de importancia secundaria; creyó Inglaterra que le había llegado su oportunidad y ni tardos ni perezosos, posesionados de Belice y de la Mosquitia, los británicos penetraban cada vez más en la costa centroamericana del Atlántico, desde Trujillo en Honduras, hasta la estratégica desembocadura del río San Juan en Nicaragua.

Para contrarrestar el empeño de los ingleses, Washington quiso parar la coartada británica y propuso a Nicaragua, por mediación de su enviado especial, Mr. ~~Elijah Hise~~, un tratado de mutuas ~~concesiones~~ a cambio del privilegio en favor de los Estados Unidos para la construcción del canal. Estas negociaciones no fueron aprobadas por el gobierno nicaraguense, ni sometido jamás al Senado de los Estados Unidos, en parte debido a que Hise se excedió notoriamente en sus facultades y en parte porque cuando lo firmó ya no era el representante oficial de su Gobierno. Entonces fue firmado un tratado válido con Nicaragua (Tratado Squier) y se otorgó un contrato a una compañía norteamericana, la "American Atlantic and Pacific Ship Canal Company" (27 de agosto de 1849). Por este nuevo tratado, ambos Estados acordaron que "ninguno de los derechos, privilegios e inmunidades... concedidos a los Estados Unidos y a sus ciudadanos se otorgarán a ninguna otra nación o a sus ciudadanos, excepto a aquella nación que primero convenga en las mismas estipulaciones del tratado...". Evidentemente este tratado obligaba a los

Estados Unidos a darle protección sólo a la ruta del canal y hasta proponía compartir esta responsabilidad limitada con otras naciones.

El gobierno británico encontró el tratado Squier poco satisfactorio, porque mientras que apaciguaba el recelo británico en lo referente a un posible monopolio norteamericano sobre la ruta del canal, afirmaba explícitamente la soberanía de Nicaragua sobre todo el tránsito.

Vea el gobierno inglés en este tratado una hábil diplomacia norteamericana que procuraba a toda costa lograr que Inglaterra renunciara de su carácter de dominadora absoluta en el litoral atlántico del continente, como lo estuvo pretendiendo so pretexto de los supuestos derechos emanados de las concesiones que le hizo la tribu de los Mosquito, habitantes de la costa nicaragüense cerca del Cabo Gracias a Dios. Por estas concesiones, la hegemonía británica sobre este territorio (de la Mosquitia), como aquella sobre Belice (Honduras Británica) más al norte, empezó alrededor de 1630 con el establecimiento de un pequeño asentamiento de bucaneros y cortadores de madera en la costa. Aunque Gran Bretaña nunca hizo valer sus derechos de verdadera soberanía en la región de los Mosquito como lo hizo en Belice, si mantenía una especie de protectorado sobre esa faja vagamente definida de territorio centroamericano. Según Gerstle Mack (31), "el reino de Mosquito abarcaba un área aproximada de 225 millas de largo desde la Laguna Tuapi en el norte hasta Punta Gorda, a medio trecho entre Bluefields y San Juan del Norte al sur y en una extensión, tierra adentro, de casi 40 millas". Sin embargo, -agrega Mack- en una ocasión durante el calor de la controversia, extremistas británicos extendieron extraoficialmente estos linderos para incluir toda la costa del Caribe desde

(31) Gerstle Mack, *op. cit.*, tomo I, pp. 203-204.



Cabo Honduras hasta la Laguna de Chiriquí. Como es probable que los indios mosquito -propriadamente Miskito- nunca fueron más de 1. 500 almas, sus pretenciones de dominio sobre área tan extensa eran absurdas. El gobierno británico insistía, sobre bases bastantes dudosas, en que estos indios nunca habían sido conquistados por los españoles y que, en consecuencia, sus tierras no pertenecían a ninguna de las repúblicas surgidas del antiguo imperio español; mientras que Honduras y Nicaragua, herederos de una extensión de dicho imperio, reclamaban soberanía sobre sus respectivas secciones en la Costa de los Mosquito como partes integrantes de sus territorios.

Para evitar pues, que Nicaragua otorgara a los Estados Unidos una concesión que permitiese la construcción de un canal a través de Nicaragua bajo control exclusivo norteamericano, el Gobierno Británico reafirmó su protectorado sobre la Costa Mosquito y proclamó la soberanía del reino Mosquito sobre el puerto de San Juan del Norte y del Río San Juan desde su desembocadura hasta los saltos de Manchuca, casi más de la mitad de la distancia hasta el lago. Es interesante lo que subraya el ya citado Mack al respecto, al afirmar que "Gran Bretaña, empeñada con ahinco en apoyar las reclamaciones de los Mosquito y un poco menos en el reconocimiento del derecho de Costa Rica (que añadía otra vuelta de hilos al enredo, al chocar con las pretensiones tanto de Nicaragua como del reino de los Mosquito), no podía aceptar la soberanía de Nicaragua sin un ignominioso cambio de política"(32). Por lo tanto, era esencial para la Gran Bretaña evitar la ratificación del tratado Squier por el Senado de los Estados Unidos y al mismo

---

(32) Ibid., p. 208.

tiempo, llegar a algún entendimiento con los Estados Unidos que le permitiera a una compañía americana concluir el proyecto para un canal, sin someter al gobierno británico a la humillación de una renuncia formal de su protectorado.

b). El Tratado Clayton - Bulwer (1850).

En efecto, el tratado Squier no fue ratificado y cuando el gobierno de los Estados Unidos exigió como condición "sine qua non" el abandono del protectorado de los Mosquito y el retiro de la reclamación de los Mosquito a una porción más baja del Río San Juan, el camino había quedado allanado para una negociación más amplia entre los dos gobiernos interesados: Estados Unidos y la Gran Bretaña. Los dos firmaron el 19 de abril de 1850 el tratado Clayton - Bulwer (firmado por John M. Clayton, Secretario de Estado norteamericano y Sir Henry Lytton Bulwer, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Su Majestad Británica a los Estados Unidos).

Por el Tratado Clayton-Bulwer, Washington y Londres se obligaron, entre otras cosas: a no ocupar, ni colonizar, ni fortificar, ni ejercer dominio alguno sobre Nicaragua, la Costa de Mosquitia, Costa Rica ni ninguna otra parte de la América Central; a no levantar fortificaciones en la vía marítima que se construyese; a ejercer sus buenos oficios con los gobiernos de la región ístmica del continente, para que facilitaran su construcción; a extender invitaciones a otros gobiernos, de tal manera que el mayor número posible de países, al interesarse en una empresa de tan magno interés universal, contribuyera a mantener su más absoluta neutralidad, la que se extendería igualmente a las otras rutas

practicables de Panamá y Tehuantepec (lo que no fue consultado siquiera con Centro-América, Nueva Granada o México); etc.

Lo más importante de este tratado es que evitó la posibilidad de una guerra desastrosa. Sin embargo, su tenor literal no deja de ser menos importante. Por un lado, la fraseología ambigua del artículo I dió una peligrosa libertad de interpretación; por el otro, la peligrosa y aventurada extensión de la protección británica y norteamericana a las otras rutas practicables (art. VIII) requería la conclusión de tratados adicionales con cada uno de los Estados interesados. Ya los Estados Unidos controlaban la ruta de Panamá gracias al Pacto de 1846 con la Nueva Granada (tratado Mallarino-Bidlack), pero Gran Bretaña no había juzgado conveniente negociar un acuerdo análogo. En 1857 (siete años después de la firma del Clayton-Bulwer), el gobierno británico propuso poner en ejecución el artículo VIII, mediante un pacto conjunto entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, el cual garantizaría la neutralidad del tránsito por Panamá.

El presidente Buchanan (de los Estados Unidos) declinó participar y Gran Bretaña y Francia no hicieron nuevos intentos; los Estados Unidos se mantuvieron como únicos garantes. Tocante al "mutuo renunciamiento" del Clayton-Bulwer, que se refería muy especialmente a Nicaragua -en donde ya vimos que los ingleses había tomado posiciones estratégicas-, la cuestión no podía estar más clara. En efecto, todo era cuestión de transacciones entre las dos potencias. Londres se hacía a un lado, si Washington cerraba los ojos en lo concerniente a Belice. ¡Y los cerró!. Las cosas se arreglaron muy fácilmente, merced a sus interpretaciones o aclaraciones del tratado de 1850 y a la firma de un protocolo adicional en 1856.

c). Interpretaciones británica y norteamericana del Tratado Clayton - Bulwer

Una vez ratificado el tratado Clayton-Bulwer por el Senado norteamericano (4 de julio de 1850) y promulgado por éste un día más tarde, surgieron las interpretaciones de ambos gobiernos. El artículo I dió una peligrosa libertad de interpretación y pronto se hizo evidente que los gobiernos americano y británico preferían interpretarlo con significados muy distintos. Justamente antes del intercambio final de ratificaciones, Bulwer presentó a Clayton una declaración en el sentido de que el gobierno entendía que el acuerdo de no ocupar o dominar ninguna parte de América Central no se aplicaba a los establecimientos británicos existentes en Belice o sus "posesiones" (un término vago que traería dificultades más tarde). Clayton dio su consentimiento a esto, aunque con desconfianza. Luego, en 1852, los Estados Unidos y Gran Bretaña tuvieron diferencias entre sí sobre otra ambigüedad en el tratado Clayton-Bulwer. El gobierno británico declaró y, Clayton aceptó, que el tratado reconocía la soberanía británica sobre Belice y sus "dependencias", sin llegar a especificarlas. Gran Bretaña se aprovechó y reclamó unas islas (Roatán y Bonacca, como parte de las Islas de la Bahía, en la costa norte de Honduras); los Estados Unidos negaron el derecho británico y durante los siete años siguientes, esta nueva controversia ensanchó la brecha entre los dos países.

Tres años más tarde, en nota dirigida por James Buchanan, quien servía como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos en Londres, a Lord Clarendon, Ministro de Relaciones Exteriores de la Gran Bretaña, el primero solicitó del segundo una declaración de la política que este último había decidido mantener con

unas islas, así como el arreglo de Belice y el protectorado de Mosquitia. Decía la nota así: (33)

"Si a los Estados Unidos se les priva de ocupar, colonizar o ejercer dominio sobre cualquiera parte de Centro América, no puede admitirse que las mismas restricciones que han sido impuestas, en idéntico lenguaje, no sean igualmente aplicables a la Gran Bretaña... También es de opinión (el Presidente de los Estados Unidos) que la posesión de Belice por Gran Bretaña debe restringirse a los límites y a los objetivos especificados en los tratados entre la Gran Bretaña y España, de 1783 y de 1786.

En relación con el presunto protectorado sobre el llamado Reino de Mosquitia... estaba en la más ferviente creencia que este protectorado había terminado al firmarse el convenio... La declaración del gobierno británico de que este protectorado sólo lo utiliza para asegurar los derechos de los indios mosquito... no puede ser aceptada por los Estados Unidos porque no está basada en lo que establece el Convenio. El presidente (de los Estados Unidos) estima que este es un asunto entre Nicaragua y los indios dentro de su territorio y ni la Gran Bretaña ni los Estados Unidos tienen derecho a intervenir a menos que sea en forma amigable, mediante parlamento con las autoridades de dicho estado... "

La respuesta de Lord Clarendon no se hizo esperar mucho tiempo.

El 28 de septiembre recibió Buchanan la siguiente nota que transcribimos en parte. Decía así Lord Clarendon: (34)

"... el Gobierno de Su Majestad mantiene la opinión invariable de que el Convenio de 1850 trataba de cuestiones para el futuro y que en ningún sentido intervenía en el estado de cosas existente en el momento en que se celebró... Si esa hubiese sido la intención no habría duda que... se habría especificado en el Convenio... que Inglaterra renunciaba a la posesión y a los derechos que ella alegaba tener al celebrarse el mismo y tal renuncia no hubiese quedado como un mero asunto de intervención... El objetivo principal que las partes contratantes tuvieron en mente al celebrar el convenio era la seguridad del proyectado canal... Es obvio que este

---

(33) Sen. Ex. Doc. (810), 34 Congress, 1st. Session, No. 1, ps. 73-5, (Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 63-64).

(34) Ibid., ps. 76-78 (Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 67-68).

era el propósito real del Convenio... Si la posición de los Estados Unidos fuera correcta y si el propósito del Convenio hubiese sido el de intervenir en el estado de cosas existentes en el momento en que se celebró el convenio y obligar a Gran Bretaña a retirarse de los territorios que ella ocupaba, igual obligación hubiera recaído sobre los otros Estados comprendidos dentro del Convenio... El Gobierno de la Gran Bretaña no desea extender los límites de sus posesiones ni su esfera de influencia en esos lugares ni se beneficiarán los intereses británicos con ello. Pero no está en el ánimo del Gobierno de la Gran Bretaña hacer ni lo uno ni lo otro, interpretando así el Convenio, interpretación ésta que no puede suscribir... "

Las cosas se arreglaron finalmente en virtud de un Protocolo entre ambos países. El 17 de octubre de 1856, Lord Clarendon y George M. Dallas (nuevo Embajador norteamericano en Londres) firmaron el protocolo en el cual se dispuso el retiro del protectorado británico del reino de los Mosquito, la delineación exacta de la frontera entre Belice y Guatemala y el retorno a Honduras de las Islas de la Bahía, con ciertas reservas para salvaguardar los intereses de los residentes británicos. El Secretario de Estado norteamericano, Mr. Marcy, estuvo de acuerdo en que Inglaterra se quedara con Belice, aumentado con mayor extensión de territorio caribe. "¡Que se quedara en cifras concretas "como dice Sáenz (35)- no con los 6,000 kilómetros cuadrados de la concesión española, simplemente usufructuaria, sino con los 22,270 que ya se habían adjudicado en propiedad los súbditos de Su Majestad Británica, o sea desde el Río Hondo hasta el Sarstún! "

Con estas concesiones, la Gran Bretaña cedió ante todos los puntos largamente en disputa, pero las disposiciones condicionales sobre la colonia de la Isla de la Bahía no complacieron al Senado de los Estados Unidos, el cual introdujo varias enmiendas, antes de ratificar el pacto

---

(35) Vicente Sáenz, Nuestras Vías Interoceánicas, Editorial América Nueva, México, 1957, p. 68.

el 12 de marzo de 1857. A su vez, el gobierno británico consideró estos cambios inaceptables y después de rechazar las contra-propuestas se abandonó el tratado. En su mensaje anual del 8 de diciembre de 1857, Buchanan, cansado de este conflicto interminable, propuso la abrogación del convenio Clayton-Bulwer. Podría alegarse con razón que el Protocolo Dallas-Clarendon, en derecho y por razones distintas, no se llegó a perfeccionar. Pero de hecho, en lo que atañe a Belice, Washington cerró los ojos para tener manos libres en la ruta canalera (que es lo que en realidad nos interesa del conflicto anglo-norteamericano), en lo que si estuvieron muy de acuerdo los ingleses.

En propio Primer Ministro Disraeli manifestó en una ocasión (una vez garantizado el territorio de Belice y con ello la hegemonía inglesa en esta área de Centro América) que "la expansión yanqui era no sólo necesaria, sino ~~benéfica para el Imperio Británico~~... No podemos tener interés en apoyar (contra Estados Unidos) a los miserables y débiles gobiernos de la América Española". (36)

ch). Los Tratados Hay-Pauncefote (1900-1901); Eliminación de la Gran Bretaña.

Pasado el tiempo, el tratado Clayton-Bulwer -que nunca fue popular en los Estados Unidos, y que tan solo tuvo la propiedad de mantener el statu quo entre las dos potencias que pretendían, cada una aportar su parte, adelantarse a la otra en la construcción del canal, empezó a considerarse como un obstáculo insalvable para la construcción de un canal bajo condiciones aceptables para el pueblo norteamericano. En 1857, como dijimos antes, Buchanan sugirió su abrogación basado en su ambigüedad; en 1876, Grant propuso que se abrogara o bien se modificara

---

(36) Vicente Sáenz, op. cit., p. 69.

completamente; durante la administración Hayes (1880-84) se renovaron los esfuerzos por enmendar o abrogar el tratado Clayton-Bulwer, sin mejores resultados; igual sucedió con las administraciones Garfiel y Cleveland, que sucedieron a Hayes y Grant. Ya por ese tiempo había una compañía interesada en la construcción del canal interoceánico; ésta, que era francesa (más no patrocinada por el gobierno de este país), obtuvo del gobierno de la Nueva Granada la concesión para la explotación de un canal por Panamá. Sin embargo, y volviendo al tratado Clayton-Bulwer, y tal como lo señala Castillero Reyes (37), "lo curioso es que habiendo los Estados Unidos alcanzado en forma tan fácil la asociación con su temida rival, que le reconoció paridad de deberes y de derechos sobre la zona dominada por ella, consideraron luego que habían cedido mucho al no exigir mayores ventajas, y sus políticas se impusieron el deber de alcanzar la reforma del tratado". Esta aspiración se hizo más y más creciente durante el medio siglo que transcurrió hasta 1900. Eran conscientes los norteamericanos que tendrían que deshacerse de tratado Clayton-Bulwer que les impedía emprender la obra a su gusto. En 1881, aduciendo que las circunstancias históricas que habían rodeado la celebración del convenio hacía treinta años habían cambiado y que, por lo tanto, era necesario modificarlo para ajustarlo a la nueva realidad de acuerdo con el principio "rebus sic stantibus", los Estados Unidos propusieron, por intermedio de James G. Blaine, Secretario de Estado, la revisión del tratado al gobierno inglés (38).

---

(37) Ernesto Castillero Reyes, op. cit., p. 53

(38) Véase texto completo de la nota de James G. Blaine a James Russell Lowell, de 19 de noviembre de 1881, en Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 95-97



143

Inglaterra se negó a revisarlo (39). Transcurrieron veinte años más, hasta que al fin Inglaterra aceptó, a petición de los Estados Unidos, abrogar el tratado, y con este fin suscribieron el tratado Hay-Pauncefote en 1900. Sin duda Inglaterra reconocía -como afirma Yau (40)- "que se había operado un crecimiento en el poderío bélico de los Estados Unidos- que producía un cambio en la correlación de fuerzas- cuando este país (Estados Unidos) entró en posesión de lugares estratégicos por el Tratado de París.

Como veremos en el Capítulo II, al referirnos al interés norteamericano en el canal interoceánico, los Estados Unidos realizaron un viraje impresionante en su política internacional, se inició para ellos la expansión imperialista y se hizo cada vez más necesario y urgente la posesión de un canal que uniera los océanos Pacífico y Atlántico. En cambio para Inglaterra, ocupada en la colonización de África y Oceanía, no era tan urgente.

Pero el tratado Hay Pauncefote no es aprobado en su primera edición. Es necesario que se redacte una segunda. En efecto, el 5 de febrero de 1900 suscribieron John Hay, Secretario de Estado de los Estados Unidos y Lord Julian Pauncéfote de Preston, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Su Majestad Británica, un tratado que no satisfizo al Senado norteamericano que le rechazó, a su vez, con varias enmiendas. Por este tratado, Inglaterra logró mantener en vigor el tratado Clayton-Bulwer, la invitación a las otras potencias para que se adhieran al Convenio canalero, y la cláusula que prohibía construir fortificaciones que dominaran

---

(39) Véase texto completo de la nota de Lord Granville a Lionel S. S. West, de 7 de enero de 1882, en Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 101-104.

(40) Julio Yau Villalaz, El Canal de Panamá: Calvario de un Pueblo, la Edición, Editorial Mediterráneo, Madrid, 1972, p. 43.

el canal en proyecto o las aguas adyacentes. Los tres puntos de la enmienda legislativa fueron: declaración de que el tratado Clayton-Bulwer quedaba derogado; supresión de la cláusula por la cual se invitaba a otras naciones a adherirse al mismo convenio, y excepción en favor de los Estados Unidos de la aplicación de las reglas que gobiernan el uso del canal. De esta enmienda o reserva protestó, en nota de 22 de febrero de 1901, Lord Landsdowne, Ministro de Relaciones Exteriores británico por considerar que ella significaba la fortificación al declarar el Senado norteamericano que los Estados Unidos "tendrán la facultad para aplicar las medidas que juzguen necesarias para asegurar con sus propias fuerzas la defensa del canal y la conservación del orden público".

Pasaron nueve meses para que el Foreign Office inglés depusiera su actitud y en vista de que no conseguía variar el criterio del Congreso norteamericano, decidió firmar el segundo tratado Hay-Pauncefote (18 de noviembre de 1901) en virtud del cual Washington obtuvo las ventajas que deseaba. Un mes más tarde, el 18 de diciembre, se canjeaban en la capital norteamericana las ratificaciones. En el artículo I se abrogaba el Convenio de 1850; se suprimió la cláusula de invitación a las demás potencias; y por lo que toca a la neutralización (no neutralidad, como dice el texto del tratado), aunque acogiéndose a las reglas de la Convención de Constantinopla de 1888 (41), "los Estados Unidos estarán en libertad de mante-

---

(41) Convención relativa a la libre navegación del Canal Marítimo de Suez, firmada el 29 de octubre de 1888 por los representantes de la Gran Bretaña, Alemania, Austria-Hungría, España, Francia, Italia, Países Bajos, Rusia y Turquía y por la cual se estableció un sistema definido destinado a garantizar en todo tiempo y para todas las potencias, el uso libre del Canal Marítimo de Suez. Según este convenio, el canal estará abierto a todas las naves, mercantes o militares, de todos los países en tiempo de guerra lo mismo que en tiempo de paz; el canal no será jamás sometido al ejercicio del derecho de bloqueo; toda acción perpetrada con la intención de obstaculizar su libre utilización está prohibida tanto en el canal mismo como en sus bordes así como también en una zona de tres millas marítimas alrededor de cada una de sus entradas. (Nota del autor).

ner, a lo largo del canal, la policía militar que sea necesaria para protegerlo contra desórdenes y actos fuera de la ley".

El tratado Hay-Pauncefote de 1901, puede afirmarse con todo rigor, que permitió el dominio sin cortapisas de la ruta panameña por los Estados Unidos, por un lado, y dominio también, sin cortapisas, de la probable o improbable ruta por el río San Juan y el Gran Lago de Nicaragua, por el otro. En efecto, en virtud del artículo II, "se convino en que el canal podrá ser construido por los Estados Unidos bajo los auspicios de su gobierno, ya directamente y a sus propias expensas o por donación o empréstito de dinero a individuos o corporaciones o por suscripción o compra de bonos o acciones, y en que con arreglo a las prescripciones del tratado, el gobierno de los Estados Unidos tendrá y disfrutará todos los derechos incidentales a dicha construcción, así como el derecho exclusivo de proveer a la reglamentación y administración del Canal". ¡Más claro, agua!. "Hasta dónde y por quién se pregunta Sáenz, -y nosotros con él- estaba Inglaterra autorizada para disponer de los istmos o estrechos hispanoamericanos de Tehuantepec, Nicaragua y Panamá, y para ofrecérselos graciosamente a Washington?, es cosa tan extraordinaria, que no podrían contestar a la pregunta sino los dos imperialismos confabulados" (42).

Con el tratado Hay-Pauncefote se acaban, por un lado, la pretensiones inglesas en Centroamérica (aunque de hecho ya no les preocupaba la construcción de un canal con recursos propios), y por el otro, se confirman las pretensiones imperialistas norteamericanas que tres años antes habían salido a relucir en la guerra que los Estados Unidos libraron contra España y que luego obtuvieron un matiz jurídicamente válido por el tratado de París. Para los Estados Unidos la eliminación de la Gran Bretaña era

---

(42) Vicente Sáenz, op. cit., p. 71.

importante, vital; ahora sólo le quedaba la compañía francesa que en 1878 había obtenido la concesión del gobierno de Nueva Granada para la explotación del Canal de Panamá, privilegio que logran adquirir los Estados Unidos dos años más tarde al Tratado Hay-Pauncefote cuando la diplomacia del "big stick" era una realidad.

#### 4. Francia y el Canal Interoceánico.

##### a) Primeros Estudios de los franceses y el Contrato Salgar Wyse.

Fueron varios los ciudadanos franceses los que emprendieron estudios de factibilidad de la vía acuática por el istmo centroamericano, aunque no todos fueron por el Istmo de Panamá. Entre éstos, tres merecen especial mención al igual que un cuarto explorador, ciudadano norteamericano al servicio del gobierno galo; los cuatro trazaron, en estudios y fechas diferentes, mapas de la probable ruta que sirvieron en 1875 a la Société de Géographie de Paris para discutir ampliamente en su congreso el problema de una vía interoceánica en el continente americano(43)

---

(43) a) En 1860, H. Bourdiol sometió un proyecto para un canal de esclusas desde la bifurcación de los ríos Sabana y Lara hasta el Chucunaque, luego derecho al norte hasta las cabeceras del Mortí, donde giraba al este hasta el terminal atlántico en la Bahía de Caledonia opuesto a las Islas Sasardí; calculó el costo total en 34 millones de dólares; b) En 1864, Henry Bionne publicó un folleto en el que sugería un canal con un curso sureste hacia el río Atrato, en lugar de noreste hacia la Bahía de Caledonia. El canal sugerido iría desde el Puerto Darién, Tuirá arriba hasta la desembocadura del Paya, por este tributario hasta un punto cerca de la cima de la línea divisoria, a través de la cordillera por el paso más conveniente y en descenso por el río Arquía hasta el Atrato. Bionne no hizo cálculos en cuanto a su costo; c) En 1865, Lucien de Puydt informó del descubrimiento de una hondonada de sólo 150 pies (45 metros) sobre el nivel del mar entre las cabeceras del Puerto y del Tanala, una pequeña corriente que fluye entre el Golfo de Urabá en la orilla norte del delta del Atrato y propuso un canal a nivel de mar a lo largo de esta línea, con un terminal en el Atlántico en la pequeña bahía de Puerto Escondido. Sin embargo, de Puydt no estuvo jamás en el lugar y lo que hizo fue computar en teoría su elevación al medir la velocidad de la corriente hasta una distancia más abajo; en 1865, Anthoine de Gogorza organizó, con apoyo

A este congreso de la Société de Géographie de París de 1875 asistió, entre otros muchos célebres científicos, el Conde Ferdinand de Lesseps, el mismo que construyera el Canal Marítimo de Suez, quien expuso la historia de este canal recién terminado. De Lesseps confiaba en que sería posible construir el canal sin esclusas a través del istmo americano, aunque no especificó una ruta particular. De esta Sociedad salió la idea de nombrar una Comisión con el fin de invitar a todas las sociedades geográficas importantes del mundo, para que enviaran representantes a una convención internacional sobre el canal y para costear de manera mancomunada una exploración definitiva para las diferentes rutas. A esta invitación respondió decididamente la "Société Civile Internationale du Canal Interocéanique du Darién", presidida por el General Ethienne Türr y la cual contaba entre sus directores a Lucien Napoleon Bonaparte Wyse y al Barón Jacques de Reinach. Esta Sociedad firmó con el gobierno de los Estados Unidos de Colombia un contrato provisional (28 de mayo de 1876) por el cual se le otorgaba una concesión para "emprender estudios y exploraciones en el Estado Soberano de Panamá (44), al Sur (sic) de una línea recta imaginaria trazada del Cabo Tiburón a la Punta de Garachiné". En realidad -observamos nosotros- el convenio se refería "al este de una línea recta imaginaria... etc. ", puesto que el Convenio entre la Compañía

---

financiero de un grupo de capitalistas franceses, una investigación más elaborada, aunque no muy digna de confianza. No encontró indicación de depresión honda en la cadena de montañas y sostuvo que un canal sin esclusas era imposible, y de ser posible, costaría unos 120 millones de dólares por unos 60 o 70 millones que costaría un canal de esclusas. (Tomado de Gerstle Mack, op. cit., tomo I, ps. 288-291).

(44) Por el Pacto de Unión y confirmado por la Constitución de Río Negro de 1863 (infra, p. 104, Cap. II) la nación granadina adoptó el nombre de Estados Unidos de Colombia y el Istmo de Panamá quedó constituido en Estado Soberano de Panamá (Nota del autor).

del Ferrocarril de Panamá y Colombia, de 1867, concedió a la primera derechos legales para exigir indemnización por la construcción de un canal al oeste de una línea que unía a Cabo Tiburón y Punta Garachiné; por tal razón la Sociedad francesa confiaba en eludir tanto las complicaciones como los gastos de entendimiento con el ferrocarril y limitaron sus estudios iniciales a la región este de la línea, más cerca de la frontera actual panameña-colombiana que de la Ciudad de Panamá.

Según informe de una comisión que viajó al Istmo "no había una abertura lo suficientemente baja para permitir la construcción de un canal sin un túnel al este de esta línea" (45).

La misma comisión estimó el costo total en 118 millones de dólares, pero en realidad ninguno de los grupos había explorado todas las rutas. Sólo presentaron dos proyectos que no fueron de la satisfacción del Conde de Lesseps, quién había puesto toda su alma en un canal como el de Suez (sin esclusas o túneles).

En noviembre de 1877 regresaron al Istmo, pero esta vez con instrucciones de explorar las rutas al oeste de la línea, rutas sitas dentro de los límites abarcados por el ferrocarril de Panamá. Esta vez, debido a los trabajos de altitud realizados por Reclús, se comprobó que "ningún canal podría ser construido sin esclusas o túneles, al este de la línea de demarcación Tiburón-Garachiné..." (46). Se recomendó la ruta de Panamá. Bonaparte Wyse se trasladó a Bogotá y obtuvo una concesión formal

---

(45) Gerstle Mac., op. cit., tomo II, p. 11. La Comisión a que nos referimos la integraban el propio N. Bonaparte Wyse, Armand Reclús, 15 técnicos, los ingenieros Pedro J. Sosa (panameño) y A. Balfour, nombrados estos dos últimos por el gobierno colombiano, además de Luis Lacharme. Se dividieron en varios grupos y exploraron diversas rutas al este de la línea recta Cabo Tiburón-Punta Garachiné. A su regreso a París, llevaron el tan desalentador informe arriba citado. (Nota del autor).

(46) Ibid., tomo II, p. 11.

y permanente. En efecto, el 20 de mayo de 1878, Eustorgio Salgar, Secretario del Interior y Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de Colombia y Lucién N. Bonaparte Wyse firmaron en Bogotá un convenio para la construcción del canal interoceánico; el Senado colombiano lo confirmó con unas enmiendas menores el 17 de mayo, la Cámara de Diputados siguió el ejemplo y el Presidente Trujillo lo proclamó el 18.

Este valioso contrato otorgaba a la compañía francesa un privilegio por 99 años (art. 1, inc. 1°) y permitía tres años para investigaciones (art. 1, inc. 3°), dos años adicionales para la organización de la compañía (art. 1, inc. 4°) y doce años más para la construcción del canal, más una prórroga de seis años para esto último (art. 1, inc. 5°). La compañía se comprometió a pagarle a Colombia 750,000 francos de fianza antes de finalizar el año de 1882 (art. 2) y la República concedía a la empresa 500,000 hectáreas (1,235,000 acres) de tierras baldías que podían incluir cualquier mina encontrada dentro de ellas (art. 4). Como quiera que el canal debía estar localizado al oeste de la línea Tiburón-Garachiné, la compañía tomó a su cargo efectuar un arreglo amistoso con el ferrocarril de Panamá y pagar a esa corporación indemnización adecuada (art. 3); también convino (la compañía) en pagar a Colombia el 5% del importe bruto de los ingresos por los primeros 25 años, 6% durante los segundos 25 años, 7% por los terceros 25 años, y 8% durante el período final del convenio (art. 15). El pago mínimo en cualquier año habría de ser por lo menos 250,000 dólares, la cantidad que Colombia recibía ya de la Compañía del Ferrocarril de Panamá. Al final de los 99 años la propiedad entera, excepto las 500,000 hectáreas de tierra baldía, regresaría a Colombia sin costo alguno (art. 23). El convenio podría

ser transferido a cualquier otra compañía privada, pero no a un gobierno extranjero (art. 21).

Wyse tenía cuatro proyectos, a saber: uno de esclusas por el Tuira (con dos variantes: una por la vía del Paya y Cacarica hasta el Atrato; la otra por el Cue), a un costo de 130 a 140 millones de dólares; el segundo proyecto, un canal a nivel, de 46 millas de largo desde el río Tuira hasta Punta Gandi, a un costo de 120 millones de dólares; el tercero, a través del Istmo de San Blas, un canal a nivel de 46 millas de largo también, pero a un costo de 95 millones de dólares; y, finalmente, un cuarto proyecto, el favorito del propio Wyse, un canal a nivel por Panamá, a un costo de 95 millones de dólares, aunque podría resultar tan caro como 300 millones si se acortaba el túnel y se realizaban cortes más profundos.

De aprobarse el último proyecto, habría problemas con la Compañía del Ferrocarril de Panamá, la cual tendría derecho, de acuerdo con el convenio de 1867, a exigir compensación por cualquier canal construido al oeste de la línea Tiburón-Garanchiné aunque no podía prohibir su construcción (47). El ferrocarril mantuvo la facultad de veto absoluto en un canal cuya ruta violara sus propios derechos de vía, y según Wyse, la más ventajosa de todas las rutas.

El propio Wyse viajó a los Estados Unidos a principios de 1879 para negociar con los directores del Ferrocarril, pero sin autoridad para firmar convenio formal alguno; tuvo que conformarse con uno provisional. La Compañía del Ferrocarril ofrecía tres alternativas: arrendarla su

---

(47) Como veremos en el Capítulo II, los Estados Unidos, a través de una compañía privada, obtuvieron la concesión para la explotación de un ferrocarril en el Istmo de Panamá en 1850; en 1867 se fijó un plazo de 99 años para la explotación de la vía.



línea y equipo a los promotores del canal, entraría en pactos para realizar los trabajos requeridos durante el período de construcción del canal, y luego vender toda la vía, o vender la mayoría de sus acciones a 200 dólares la acción, tan pronto como la compañía del canal estuviera definitivamente organizada. Al margen de estas negociaciones, era menester escoger la ruta y la forma del canal (a esclusas o a nivel); la Société Civile Internationale du Canal Interocéanique du Darién resolvió convocar a un congreso internacional que se reuniría en París en mayo de 1879. Este se reunió efectivamente en mayo de 1879, bajo los auspicios de la Société Géographique de París, organizado por el Conde Ferdinand de Lesseps y presidido por el Almirante francés Roncière Le Noury y acudieron al mismo 136 delegaciones de 23 países.

De diez proyectos que se ofrecieron a aquella Asamblea, fue seleccionado el que, suscrito por Wyse, Reclus y el panameño Sosa, planeaba un canal de 75 kilómetros de longitud, a nivel y sin túnel, entre las Bahías de Limón (en el Atlántico) y de Panamá (en el Pacífico). Se calculó que la obra costaría 765, 375, 000 francos (153, 100, 000 dólares) que incluía 25% para las contingencias y que se tardarían doce años para su construcción.

Adaptados sus planes y estudios para el canal, Wyse traspasó por dos millones de dólares la concesión que había obtenido el año anterior de Colombia a una sociedad organizada bajo la denominación de Compañía Universal del Canal Interoceánico de Panamá (tal y cual se sugería en el artículo 18 del contrato Salgar-Wyse), presidida por de Lesseps. Este, tan pronto como anunció la aceptación de la dirección de la empresa del canal, dio los primeros pasos para adoptar legalmente el proyecto. El 5 de julio de 1879 firmó un contrato provisional para adquirir la concesión del

canal, incluso la concesión de 500,000 hectáreas de tierras y todos los mapas, diseños e informes de la Société Civile du Canal Interocéanique du Darién. El derecho de compra iba a ser válido por dos años, durante los cuales tomó a su cargo la organización de la Compañía del Canal y el modo de obtener los fondos necesarios. La Sociedad anterior pidió 15 millones de francos (tres millones de dólares), pero de Lesseps rehusó firmemente pagar más de diez millones, y después de regatear sobre el precio, los vendedores aceptaron sus condiciones.

Sin embargo no tuvo igual suerte a la hora de lanzar la primera suscripción de acciones para la apertura del Canal de Panamá, que tuvo lugar los días 6 y 7 de agosto de 1879. Se había propuesto vender 800,000 acciones a 500 francos cada una lo que daría un total de 400 millones de francos u ochenta millones de dólares (el dólar se cotizaba en aquella época a 5 francos por unidad de la moneda norteamericana) mediante el sistema utilizado en Suez: "una petición directa a pequeños accionistas, no sólo en Francia, sino en Inglaterra, los Estados Unidos y otros países, lo cual eliminaría la difícil intervención de banqueros y financieros profesionales" (48), pero ésta fracasó y tan sólo pudo vender sesenta mil acciones de las pretendidas 800,000. Desde un principio de Lesseps se había opuesto a la intervención de los banqueros y financistas, pero este fracaso le demostró que su cooperación era esencial. Según el ya citado Mack, los banqueros y financistas basaban su propaganda anti-Panamá en cuatro objeciones principales: dificultades técnicas, baja estimación del costo, la insalubridad del clima y la probable oposición del gobierno de los Estados Unidos. (49)

---

(48) Gerstle Mack, op. cit., tomo II, p. 31.

(49) Ibid., p. 32.

Sin embargo, este primer fracaso no le desanimó y el 30 de diciembre de ese mismo año, de Lesseps, junto con su familia y acompañado de varios técnicos, de Bonaparte Wyse, de Armand Reclus, llegó al Istmo de Panamá. Los técnicos e ingenieros franceses al mando de Reclus hicieron una inspección del campo de operaciones, mientras que de Lesseps preparaba la ceremonia de inauguración de la magna obra, la cual tuvo lugar dos días después de su arribo, el 1° de enero de 1880. "En la boca del Río Grande -señala Castellero Reyes (50)-, ante numerosos espectadores, las autoridades del Estado y las dignidades eclesiásticas, la niña de 7 años Fernanda de Lesseps, hija del Conde, dio la primera palada". El día 10 se hizo explotar la mina que abrió la primera brecha en el suelo panameño y dos años después -en 1882- comenzaron en firme los trabajos, no sin antes haber logrado de Lesseps, mediante la segunda suscripción que inició éste a su regreso a Francia, la suma de 295 millones de francos (59 millones de dólares) producto de la venta de 590,000 acciones a 500 francos cada una.

El 14 de febrero de 1880, estando aún en el istmo de Lesseps, recibió de la Comisión técnica un informe que aprobaba el canal a nivel del mar y la represa propuesta. Esta previó que no habría dificultades inusitadas en la excavación del corte profundo a través de la vertiente, recomendó un rompeolas para proteger la bahía de Limón, y consideró necesaria una compuerta para las marcas al final en la parte sur. Además calculó en ocho años el período de construcción y el costo en 843,000,000 de francos (168 millones de dólares), que incluía 10% para las contingencias, y excluyó los intereses, gastos generales administrativos

---

(50) Ernesto Castellero Reyes, Historia de Panamá, 6a. Edición, Editora Panamá América, Panamá, 1959, p. 112.

y la compra del ferrocarril. Esto representaba un aumento considerable sobre lo calculado por la Cuarta Comisión del Congreso de París de 1879, que había considerado el costo con las mismas exclusiones pero con 25% para las contingencias en 765, 375, 000 francos (153, 100, 000 dólares (supra, p. 53).

De Lesseps, arbitrariamente, la ajustó y redujo según su criterio a 658, 600, 000 francos (131, 720, 000 dólares), es decir, 184 millones de francos menos que el cálculo de la Comisión Técnica y 107 millones de francos menos que la cifra calculada por el Congreso.

Cuando de Lesseps lanzó la segunda suscripción los días 7, 8 y 9 de diciembre de 1880 y se fijó el capital inicial en 300 millones, ésta contaba ya con el apoyo de la prensa francesa -ahora mejor pagada- la que anunció que "el contrato para la construcción de todo el canal con sus trabajos auxiliares -represas, mejoras de muelles, edificios, etc. -, se había otorgado ya a Couvreaux y Hersent (una de las principales firmas contratistas del Canal de Suez, de reputada fama internacional) y que los contratantes garantizaron terminar la obra por 512 millones de francos" (51).

Esta era una vulgar mentira que ni los directores de la Compañía Universal del Canal Interoceánico de Panamá, ni de Lesseps, ni los contratantes Couvreaux y Hersent desmintieron; la misma indujo a miles de pequeños inversionistas a suscribirse en las acciones de la compañía. Gracias a los periódicos y al vigoroso apoyo del sindicato que se había formado para asegurar el éxito de las suscripciones, se logró un triunfo abrumador en la venta de las acciones los días 7, 8 y 9 de diciembre.

---

(51) Gerstle Mack, op. cit., tomo II, p. 43.

Una cantidad de 102,230 personas se suscribieron para 1,206,609 acciones. "No eran capitalistas los suscriptores, sino el pueblo: agricultores, mozos de cordel, modistillas, granjeros, camareros, sirvientas, etc..." (52)

Veámos a continuación, un cuadro publicado en el número 37 del "Bulletin du Canal Interocéanique", del 4 de marzo de 1881, p. 331 (53).

<u>No. de accionistas</u>	<u>Cuadro No. 1</u>	<u>No. de acciones</u> <u>que posee cada uno</u>
80,839	1 a	5
19,143	6 a	20
3,208	21 a	50
554	51 a	100
347	101 a	200
142	201 a	300
29	301 a	400
37	301 a	500
7	501 a	600
12	601 a	700
2	701 a	800
3	801 a	900
8	901 a	1000
14	sobre	1000
<u>104,345</u>		

No fue una suscripción internacional, sino nacional. Los inversionistas franceses solicitaron 994,508 acciones y España respondió por una gran parte de las que se quedaron. Relativamente muy pocas se vendieron en otros países. Como la cantidad total de que se disponía para la venta pública ascendía sólo a 590,000 (las restantes 10,000 acciones que completaban las 600,000 lanzadas por de Lesseps pertenecían -por acuerdo previo- a la Société Civile du Canal Interocéanique du Darién), la mayoría de los suscriptores de la primera emisión de 1879 en Panamá, y nuevos inversionistas que solicitaron 5 acciones o menos recibieron su cuota completa,

(52) Ernesto Castellero Reyes, El Canal de Panamá, op. cit., p. 63.

(53) Órgano publicitario dedicado a los intereses de la administración del canal. La primera emisión apareció el 1° de sept. de 1879 y se publicó regularmente, dos veces al mes, hasta el 2 de febrero de 1889 (en total 227 números y más de 2,000 páginas que fueron distribuidas durante ese período (Nota del autor).

sin reducción. A los que pidieron de 6 a 24 acciones se les asignaron 6; de 25 a 28 acciones, 7; y así en la proporción de una acción por cada cuatro acciones adicionales que se solicitaron. De esta manera se pudo satisfacer a los 104, 345 solicitantes dado que las acciones puestas a la venta resultaron la mitad de las solicitadas.

El próximo paso fue la incorporación de la compañía del canal. Una vez aprobada en la Asamblea de Accionistas el nombramiento de dos comisionados para verificar la colocación de las acciones certificadas y el pago de las primeras instalaciones pagaderas al momento de examinar las cuentas de la administración provisional y se fijaron los salarios de los directores permanentes de la compañía, se incorporó y organizó la administración. Al frente, como Presidente el Conde Ferdinand de Lesseps. El resto de los directores así: cinco vice-presidentes, un secretario general; una junta directiva que tenía de 18 a 24 miembros; otra junta directiva de 6 miembros; un ingeniero consultor; un contratista consultor y una comisión consultora de 15 técnicos expertos. "Un crítico quisquilloso -apunta Mack (54)- pudo olfatear la huella del nepotismo en la composición de la junta directiva, que incluía cuatro miembros de la familia de Lesseps: el propio Ferdinand, su hermano Jules y sus hijos Charles y Victor".

Quedaba ahora un asunto por resolver: la adquisición del ferrocarril de Panamá. El acuerdo provisional que negoció Wyse en febrero de 1879 no era válido. Recordemos que la Compañía del Ferrocarril de Panamá había propuesto a Wyse la venta de las acciones al precio de \$200 cada una, pero ahora, dos años más tarde, pedían \$250 por cada

---

(54) Gerstle Mac, op. cit., tomo II, p. 48.

acción, al contado y no en bonos a largo plazo que se pretendía tal como se había acordado provisionalmente.

No les quedaba otra alternativa a los directores de la empresa francesa y el 11 de junio de 1881 firmaron un contrato para comprar 68,534 de las 70,000 acciones al precio estipulado (\$250 la acción), mientras las sobrantes se repartieron entre docenas de accionistas menores. Sin embargo, la adquisición de la mayor parte de estas acciones no afectó el status legal de la Compañía del Ferrocarril de Panamá, la cual permaneció como una corporación norteamericana independiente, con sus propios ejecutivos y directores. Además habían ganado en la transacción ya que la propiedad valía menos de lo que por ella se pagó.

Antes de entrar en el análisis de las causas que motivaron el fracaso de la compañía francesa y eventual abandono de las obras, fijemos nuestra atención en algunos datos de interés relativos a la contabilidad de la compañía y el modo de financiamiento de la misma. Como se podrá apreciar en el cuadro que adjuntamos, y que se explica por sí solo, la compañía financió, además de las dos suscripciones de acciones antes citadas, ocho emisiones de bonos, de las cuales sólo las dos primeras fueron totalmente productivas. El valor de amortización de estas ofertas ascendió en su totalidad a casi tres mil millones de francos (columna 5); el valor de la amortización de los bonos se vendió efectivamente a más de mil ochocientos millones de francos (columna 9), y el total de los ingresos de la venta de bonos, vendidos en el mercado con descuentos variables, a casi mil trescientos treinta y cinco millones de francos (columna 12).

El costo total del canal, que incluye la administración, intereses sobre el capital y préstamos, y la compra de las acciones del Ferrocarril

Fecha de Emisión	Tipo de Valores	Cantidad de Acciones o Bonos ofrecidos	Par 2 Amortiz. (francos)	total (francos)	en (Años) Acciones o Bonos Suscritos	Suscritos a. e. b.	los Bonos Vendidos	Suscripto. (francos)	valor a la par 2,883,351	Compañía (francos)	valor a la par o 2,883,351	valor amortizaci. (francos)	tas de Amortización (%)	tas de Amortización (%)
Agosto 1879 (Cancelado)	Acciones	800,000	500	...	60,000 (aprox.)	7.5%	...	500	100%	...	...	...	...	2,501,827
Diciembre 1890	Acciones	600,000 a)	500	...	1,206,609	204.5% b)	...	500	100%	300,300,000	5% e)	15,000,000	5% i)	32,281,779
Septiembre 1892	Bonos	250,000	500	125,000,000	?	?	125,000,000	437,50	87.5%	109,375,000	5%	6,407,900	5.86%	7,829,555
Octubre 1893	"	600,000	500	300,000,000	651,439	108.6%	300,000,000	285	57.0%	171,100,000	3%	10,080,690	5.90%	10,708,579
Septiembre 1894	"	387,387	500	193,693,500	318,245	82.2%	159,122,500	333	66.6%	105,175,585	4%	9,800,000	6.76%	8,912,455
Abril 1896	"	362,613	500	181,306,500	141,517 a)	39.0%	70,758,500	275.85 (prom.)	55.2%	39,37,304	4%	19,764,060	9.57%	11,763,933
Agosto 1896	"	500,000	1,000	500,000,000	458,802	91.8%	458,802,000	450	45.0%	206,40,900	3%	10,878,610	9.55%	7,626,593
Julio 1897	"	500,000	1,000	500,000,000	258,887	51.8%	258,887,000	440	44.0%	113,10,280	3%	2,686,700g)	7.70%j)	4,893,714
Marzo 1898	"	350,000	1,000	350,000,000	89,890	27.7%	89,890,000	389,72 ch)	39.0%	55,51,931	4%	13,587,984h)	5.33%k)	31,248,177
Junio 1898	Bonos de Lotería	2,000,000	400	800,000,000	849,249	42.5%	338,649,600	300 d)	75%	254,74,700	...	88,210,944	6.6% (promedio)	117,376,607
				2,950,000,000			1,802,159,600			1,335,85,700				

a) Incluye 10,000 para la Société Civil du Canal Int. de Deriën.  
b) Porcentaje de 550,000 acciones ofrecidas al público.  
c) En la tabla.  
ch) Sin incluir 70,28 francos por amortización.  
d) Sin incluir 60 francos por amortización y premios.  
e) En plazos cancelados durante el período de construcción. Después de la apertura el 80% de las ganancias netas divididas por cinco.  
f) Cantidad total después de sept. de 1896 solamente.  
g) Interés de sólo amortización por fondo especial.  
h) Interés de sólo amortización y ganancias por fondo especial.  
i) En plazos cancelados durante la construcción; ídem e)  
j) Interés de sólo amortización por fondo especial.  
k) Interés de sólo amortización y ganancias por fondo especial.  
l) Incluye pagos a la Comisión Americana.

Fuente: Gerstle Mack, La Tierra Dividida, Editorial Universitaria, Pinar, 1971, tomo II, ps. 94-95.



de Panamá fue estimado por el Congreso de 1879, en aproximadamente mil doscientos millones de francos (1,200,000,000) o sean doscientos cuarenta millones de dólares (\$240,000,000). En 1888, de Lesseps aumentó esta cifra en 1,500 millones de francos. La edición de las acciones valoradas en 300 millones de francos, y de capitales diversos que ascendían aproximadamente a 100 millones (producto de los intereses sobre inversiones a corto plazo, dividendos del ferrocarril de Panamá, multas a los contratistas por no concluir el trabajo, y otras partidas menores) produjeron la suma de casi mil cuatrocientos treinta y cinco millones de francos (1,435,000,000 francos o 287,000,000 de dólares) para disposición de la compañía.

Hasta aquí parece ser que la compañía llegó a disponer, sobre los número claro está, del capital necesario. Pero ello no fue así. La escala de los gastos aumentó con cada emisión de bonos, hasta cuando en 1888 pagó en intereses y amortizaciones más de 88 millones de francos por año (columna 14), sin contar la amortización de sus dos últimas emisiones que fueron garantizadas con fondos especiales. Los gastos representaban un promedio de 6,6% que incluía el interés sobre el capital de las acciones, o el 7,07% sobre los bonos solamente (columna 15). Nótese en la columna 8, cómo las emisiones de bonos de los años 1882 y 1883 quedaron sumamente exedidas, pero a partir de entonces ninguna de las posteriores alcanzó la totalidad y tres de ellas no sobrepasaron siquiera el 50% y otra apenas alcanzó un 51%. Cuando de Lesseps colocó en junio de 1888 2 millones de bonos de lotería (sistema idéntico al practicado durante la construcción del Canal de Suez) y necesitó de un decreto específico del Parlamento francés que tardó tres años en llegar (hizo la

primera solicitud el 27 de mayo de 1885), sólo se vendieron 849,249 bonos, incluso los 450,000 tomados por dos bancos de renombre: el Crédit Lyonnais y la Société Générale.

Ante este último fracaso, de Lesseps colovó en el mercado los restantes 1,150,000 con la condición de que si no se vendían por lo menos 400,000 antes del 12 de diciembre, la suscripción se cancelaría. De Lesseps acompaño su anuncio de esta última oferta apodada "émission de l'agonie" o "lecho de muerte de la emisión", con una incitante llamada para las suscripciones: "Apelo a todos mis colegas cuyas fortunas están amenazadas... Vuestro destino está en vuestras propias manos. ¡Decidid! (55).

No se vendieron más de 200,000 bonos para esa fecha, y se anularon las suscripciones. El 15 de diciembre el Tribunal Civil del Departamento del Sena nombró tres liquidadores para administrar los negocios de la compañía, declarándose a la misma en bancarrota. La Cámara de Diputados nombró una comisión investigadora que rindió un largo informe de tres volúmenes, publicado en 1893. De este informe hemos sacado algunos datos de interés, por ejemplo este: "solamente el gasto anual de la administración del Istmo por la Compañía alcanzó las cifras siguientes: (56)

Cuadro No. 3

1881 (marzo a junio)	francos	1,233,273.87
1881-1882		4,507,255.20
1882-1883		6,694,375.46
1883-1884		9,555,080.15
1884-1885		13,552,408.45
1885-1886		13,321,123.66
1886-1887		13,412,205.91
1887-1888		12,428,951.98
1888-1889		10,682,304.99
		<hr/> 85,386,979.67"

(55) Gerstle Mack, op. cit., tomo II, p. 101.

(56) Chambre des Députés, 5e legislature, session de 1893, No. 2921, Vol. I, p. 94. (Estas cifras no incluyen los gastos generales de la Oficina de París, los cuales alcanzaron durante el primer año la cifra de 1,200,000 de francos y que en 1886 habían aumentado a más de dos millones de francos

La misma comisión legislativa publicó el siguiente cuadro que por su importancia e interés reproducimos a continuación; se trata de los desembolsos totales de la compañía de 1880 al 30 de junio de 1889 (todas las cantidades se expresan en francos):

<u>"GASTOS PRELIMINARES"</u>	<u>Cuadro No. 4</u>	<u>COSTOS DE FINANCIAMIENTO</u>	
Compra de la Concesión	10,000,000	Pagos a la Comi- sión americana	12,000,000
Pago a Colombia	750,000	Reembolso del Sin- dicato de 1879	2,051,927
Pago a los agentes del gobierno colombiano	191,000	Emisión de Accio- nes de 1880	20,741,779
	<u>10,941,000</u>	Emisión de Bonos	<u>83,072,746</u>
			117,371,342
<u>INTERESES Y AMORTIZACIONES</u>		<u>ADMINISTRACION</u>	
Intereses en suscripcio- nes de acciones	68,235,800	En París	15,604,400
Cupones de Bonos	152,356,217	En el Istmo	85,386,580
Amortizaciones de Bonos (sin incluir las emisio- nes de marzo y junio de 1888)	23,924,000		<u>100,991,380</u>
Otros impuestos sobre las emisiones de valo- res	5,051,038	<u>CONSTRUCCION</u>	
	<u>249,568,055</u>	Almacenes e Insta- laciones de la Com- pañía	116,302,881
		Contratos	462,620,542
			<u>578,923,523</u>
<u>EDIFICIOS</u>		<u>FERROCARRIL DE PANAMA</u>	
En París	2,037,966	Compra de	
En el Istmo	117,788,507	68,534 acciones	93,268,187
	<u>119,826,473</u>		<u>93,268,187</u>
<u>MISCELANEAS</u>			
Deudas sin pagar, balance al contado, etc.			163,661,419
			<u>163,661,419</u>

Gran total (francos 1, 434, 551, 379. 00)" (57)

No detallaremos aquí los pormenores de la construcción de la obra por-  
que son muchos los volúmenes que se han escrito sobre el tema. Basta se-  
ñalar que las operaciones en el Istmo de la Compañía Universal del Canal  
Interoceánico de Panamá se dividieron en cuatro períodos: El primero, del

(57) Ibid., p. 120.

12 de marzo de 1881 hasta finalizar 1882, en el cual el trabajo total se le confió a una sola firma contratante: Couvreaux y Hersent, la que concedió a Huerne, Slaven and Company un subcontrato por el dragado de seis millones de metro cúbicos en el extremo atlántico del canal: esta última se reorganizó posteriormente como la American Contracting and Dredging Company (solicitando 18 millones de metros cúbicos) y fue la que sacó el mayor provecho de todos los grandes contratistas empleados en el canal. El segundo período (de 1883 a 1885 inclusive), se distribuyó entre un gran número de pequeños contratistas (casi 100), bajo la superintendencia de la compañía misma. El tercer período (de 1886-1887) se distribuyó en media docena de grandes contratistas, a saber: la American Contracting and Dredging Company (la de mayor rendimiento, al calcularse que a fines de mayo de 1888 había removido casi 17 millones de metros cúbicos de los 18 millones comprometidos a excavar), Hacob (empresa francesa), Artigue, Sonderegger et Compagnie, Vignaud, Blanleuil et Compagnie (un gran fracaso: de 20 millones de metros cúbicos que se comprometió a excavar, tan sólo pudo extraer 3.6 millones), la Société des Travaux Publics et Constructions (el mayor fracaso: se encargaron de excavar 29 millones y finalmente extrajeron 3,4 millones de metros cúbicos de tierra), y por último, la Baratoux, Letellier et Compagnie quienes removieron 6.7 millones de los 8 adjudicados. El cuarto período de construcción (1888), señalado por el abandono, o por lo menos, por la suspensión indefinida del proyecto del canal a nivel, en favor de un canal con esclusas; este último puede considerarse, en cierto modo, una continuación del tercero, porque la mayor parte del trabajo quedó en manos de los mismos contratantes. (58)

---

(58) Fue Philippe Bunau Varilla - de quien nos ocuparemos en el Cap. II- quien reclamó ser el mentor de la idea de un canal temporal con esclusas. (Nota del autor).

Como dato interesante señalamos que, conforme al artículo 4° de la Concesión Salgar-Wyse, el gobierno colombiano concedió a la Compañía francesa 150,000 hectáreas de tierras baldías al confirmar el 20 de diciembre de 1883 la terminación del primer tercio del trabajo del canal. En octubre de 1886, las autoridades de Bogotá confirmaron la mitad del trabajo y aumentaron 100,000 hectáreas. La compañía seleccionó aproximadamente la mitad de estas tierras en Darién y el resto en la providencia de Bocas del Toro, pero antes de que se realizara el traspaso propiamente dicho, la Compañía se declaró en quiebra y las tierras nunca fueron explotadas por los concesionarios.

b). El Contrato Roldán-Wyse (1890): Primera Prórroga.

Tras el fracaso y quiebra de la compañía, tras haber librado por ocho años una seria batalla contra las enfermedades y la naturaleza inhóspita, no quedaba a ésta otra salida que negociar una prórroga, a la cual tenía derecho en virtud del artículo 1°, inciso 5° del Contrato original (Salgar-Wyse) de 1878. En efecto, según el artículo antes citado, podía el Ejecutivo colombiano otorgar a la compañía una prórroga por un máximo de seis años, vencido el primer plazo de doce años para construir el canal. Este plazo vencía el 3 de marzo de 1893 (la compañía se incorporó el 3 de marzo de 1881). Como quiera que en cuatro años que restaban para finalizar la concesión inicial no serían suficiente para terminar la obra, el liquidador de la compañía Achille Monchicourt, quien actuaba en reemplazo del primer liquidador nombrado Joseph Brunet (59) solicitó

---

(59) Los tres liquidadores nombrados temporalmente el 15 de diciembre de 1888 por el Tribunal Civil del Sena (supra, p. 62) para administrar los negocios de la compañía la declararon el 4 de febrero de 1889 disuelta, y se nombró, entonces, a Joseph Brunet en el puesto de Liquidador. (Nota del autor).

a Wyse (quien se encontraba apartado de las actividades canaleras por desavenencias personales con de Lesseps) que negociara una prórroga de diez años.

Wyse encontró enormes dificultades en el Congreso colombiano que demandaba indemnizaciones. Muy astutamente, Wyse inclinó las cartas en favor de la compañía y logró un acuerdo el 10 de diciembre de 1890 con el Ministro del Exterior, Antonio Roldán. Este contrato Wyse-Roldán- concedía una prórroga de diez años, con la condición que debía organizarse una nueva compañía del canal y reanudar las operaciones activas a más tardar el 28 de febrero de 1893 (ello significaba que la prórroga concedida se extendería hasta el 28 de febrero de 1903). El liquidador se comprometió a pagarle a Colombia diez millones de francos en efectivo en cinco plazos y cinco millones en las acciones de la nueva compañía, así como también a contribuir con 40,000 francos anuales para el mantenimiento de una guarnición de 250 soldados colombianos, obligándose la compañía a suministrar locales adecuados para el alojamiento de las tropas.

La suma de dos y medio millones de francos del pago al contado más el interés, debían deducirse a cuenta de un préstamo hecho en 1883 por la compañía del Canal a Colombia. Si la nueva compañía del canal no se organizaba ni reanudaba los trabajos de excavación del canal dentro del plazo fijado, caducaría el contrato y entraría Colombia en posesión y propiedad, sin necesidad de previa decisión judicial y sin indemnización alguna, del canal y las anexidades que le correspondía de acuerdo con el artículo 23 del contrato de 1878.

El contrato fue ratificado por el Congreso de Colombia por la Ley 107 de 26 de diciembre de 1890. Se formó la nueva compañía que el

Contrato Roldán-Wyse estipulaba debía sustituir a la antigua Compañía Universal del Canal Interoceánico de Panamá. Esta se llamó "Compañía Nueva del Canal de Panamá". Logró colocar entre unos pocos bancos de París un pequeño empréstito de sesenta y cinco millones de francos para continuar la obra. Este capital de la nueva compañía incluía los cinco millones en acciones adjudicados a Colombia; los restantes 60 millones vinieron de tres fuentes: contribuciones forzadas por los antiguos directores, contratistas y otros convictos o sospechosos de fraude; suscripciones públicas, y del Liquidador en sí, ahora Mr. Gautron (60).

Con esa suma mantuvo los trabajos por un decenio más, pero sin lograr que el público francés, decepcionado por el primer desastre, quisiera arriesgar su capital en una empresa que vino a significar robo, crímenes, escándalos e inmoralidad. El fracaso de la primera compañía y de la empresa francesa en general en la terminación del Canal de Panamá, se atribuyó a varias causas: enfermedades, mala administración, derroche, corrupción, incompetencia técnica, etc. Para algunos, la razón fundamental del colapso fue la insistencia de la compañía (y de de Lesseps) sobre la adopción del proyecto al nivel del mar. "Si se hubiera dado un tiempo ilimitado y dinero -dice Gerstle Mack- (61), probablemente se habría excavado un canal a nivel; pero para una compañía que dependía de un capital privado y de la expectativa de ganancias temporales, ésta fue una aspiración sin esperanzas". Otros achacan el fracaso a la mala administración y a la incompetencia técnica. "La impresión y la mala fe fueron la característica en esta desgraciada empresa... El Director

---

(60) Gerstle Mack, *op. cit.*, p. 149 (tomo II).

(61) *Ibid.*, p. 110.

General de las obras Dingler, vigilaba éstas desde un tren que costó 40,000 dólares, y se hizo construir una residencia por 150,000 dólares. Los americanos la vendieron después en 25 dólares. El sueldo anual del Director era de 50,000 dólares, más 50 diarios, siempre que salía a inspeccionar las obras... Cada ingeniero tenía un palacete y de Lesseps se hizo construir el suyo en Colón, suntuosísimo para la época, que no llegó a ocupar... El colmo de la imprevisión, o mejor del derroche sin consideración, fue que de Francia se enviaron a Panamá 15,000 antorchas para las luminarias en la noche de la inauguración del canal, cuando no se tenía excavada aún la tercera parte de éste... "(62).

c). El Contrato Suáre -Mange (1893): La Segunda Prórroga.

Surgieron problemas para la formación de la Nueva Compañía, que según lo estipulado en el Contrato Roldán-Wyse se requería fuera antes del 28 de febrero de 1893, debido en gran parte a las revelaciones sensacionales de fraude y corrupción, las que hicieron imposible cumplir con esa condición dentro del tiempo estipulado. Había estallado el escándalo. Las investigaciones que realizaba la Comisión nombrada por la Cámara de Diputados sacó a relucir hechos y nombres realmente increíbles. Los señores Floquet, Presidente de la misma Cámara de Diputados y ex-Primer Ministro, Baihaut, Ministro de Obras Públicas; Fraycinet, ex-Ministro de Guerra, y otros dos Ministros más; el Barón de Reinach, banquero; Eiffel, célebre constructor de la torre de su nombre en París y contratista de las esclusas por el Canal de Panamá; Fontaine y el Barón de Cottu, colaboradores de de Lesseps en la construcción del Canal de Suez y miembros de la Directiva de la "Compañía Universal del Canal Interoceánico de Panamá"; los Lesseps; padre e hijo; 150

---

(62) Ernesto Castellero Reyes, El Canal de Panamá, op. cit., ps. 64-65.



parlamentarios, etc., fueron sindicados como reos de cohecho y coparticipaciones en el derroche de los fondos destinados a la construcción del Canal. Suicidios, fugas, prisiones, etc., fueron el epílogo de aquella magna empresa. Francia juzgó a los delincuentes y les aplicó la sanción de sus leyes y lo que fue más grave aún, el severo juicio de la opinión pública que castigó hasta a los que lograron evadir las penas corporales. (63)

Pasados los juicios y calmada la marejada que éstos provocaron, Monchicourt -el Liquidador de la Compañía Universal del Canal Interoceánico de Panamá- instruyó a Mange, su agente en Panamá, para que solicitara una prórroga suplementaria, y aunque ya había vencido el plazo estipulado logró firmar un nuevo contrato (4 de abril de 1893) que preveía lo necesario para la posposición de la incorporación de la nueva compañía el 31 de octubre de 1894. Firmaron el convenio, por Colombia Marco F. Suárez, Ministro de Relaciones Exteriores, y por el Liquidador de la CUCI Francois Mange.

Según el artículo 1° de este nuevo contrato, el período de diez años que concedió para terminar el canal dataría de la incorporación de la nueva compañía, que no debía pasar del 31 de octubre de 1894 (lo que daba ahora un plazo hasta el 31 de octubre de 1904 para la terminación del canal y el plazo de un año y medio para la incorporación de la nueva sociedad). Por el artículo 3°, se aumentaba el pago a Colombia en dos millones de francos, que sumados a los diez reconocidos en el contrato Roldán-Wyse, arrojaba ahora un total de doce millones de francos. Esta suma se redujo a ocho millones (artículo 4° del nuevo contrato) por la

(63) Ibid., ps. 65-66.

sustracción de varios débitos, adeudados por Colombia a la Compañía en bancarrota (por el empréstito antes mencionado de 1883, más sus intereses, y por servicios y materiales suministrados a la administración del Departamento de Panamá de 1881 a 1882); por el artículo 5° se fijaba la manera cómo debían ser pagados los ocho millones de francos (dicho sea, de una forma muy cómoda para la nueva compañía que se formara). Por lo demás, el convenio se ajustaba a las provisiones del contrato anterior (Roldán-Wyse).

El capital suscrito por la "Compañía Nueva del Canal de Panamá" (60 millones de francos, sin contar la adjudicación de cinco millones a Colombia) no era gran cosa. Con ese dinero no se iría muy lejos en la construcción de un canal cuyo costo se estimó en 900 millones de francos por la Comisión de Guillemin (64), pero se consideró suficiente para capacitar a la compañía para que continuara operaciones hasta cuando sus consejeros técnicos y financieros pudieran decidir sobre un plan definido para la terminación del proyecto. Las acciones de la Nueva Compañía no garantizaron pagos de interés, y efectivamente, nunca se distribuyeron dividendos. La "Compagnie Nouvelle du Canal de Panamá" se incorporó formalmente el 20 de octubre de 1894, once días antes de que venciera el plazo. Se nombró Director General a Maurice Hutin y la junta, a su vez,

---

(64) Cuando se declaró la quiebra de la Compañía Universal de Canal Inter-oceánico de Panamá y se nombró a Brunet como su Liquidador, éste nombró una comisión técnica de once ingenieros, dirigidos por Guillemin, director de la Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, para estudiar los problemas pendientes en la terminación del canal; tras un intenso y detallado estudio de casi un año, la Comisión informó al Liquidador Monchicourt (ya Brunet se había retirado), el 5 de mayo de 1890, lo siguiente: "Será posible terminar el canal en ocho años... adoptando un sistema de esclusas... a 900,000,000 de francos" (Tomado de Chambre des Députés, 5e legislature, session de 1893, No. 2921, Vol. I, ps. 115-116.).

nombró una comisión técnica (en febrero de 1896) que presentó su informe después de más de 100 sesiones, el 16 de noviembre de 1898. Los expertos descartaron el canal a nivel -al menos por el momento- por impracticable, y presentaron tres proyectos para un canal con esclusas, estimándose el costo de construcción de cada uno de los tres proyectos, excluidos los intereses y administración, en aproximadamente 500 millones de francos.

Para ese tiempo la compañía había gastado casi la mitad de sus 60 millones de francos originales. Había excavado desde 1894 a 1898 unos 11.4 millones de yardas cúbicas (10.5 millones de metros cúbicos), pero ello no fue suficiente. La compañía tuvo que escoger entre el total abandono de la empresa o la venta del canal. Decidieron ofrecer la propiedad al gobierno de los Estados Unidos, lo que se lograría finalmente en 1903, no sin antes quemar la compañía francesa su último cartucho.

ch). La Tercera y Ultima Prórroga: fin de la Empresa Francesa.

En vista de que el plazo fijado para la terminación de la obra vencía el 31 de octubre de 1904, la Compañía decidió pedir una nueva prórroga que de obtenerse significaría para ésta no perder en favor de Colombia los edificios, materiales, obras y mejoras del canal, lo mismo que la vía férrea, quedando la posibilidad (remota por cierto) de que pudieran terminar la obra al cabo de la misma. Colombia, a partir de esa fecha, quedaría dueña absoluta de la concesión pudiendo entonces negociar libremente con los Estados Unidos; pero en caso de que se autorizara una nueva extensión del plazo, los franceses podrían negociar directamente con el gobierno norteamericano. Desde luego, los franceses no revelaron esta segunda intención, pero el tiempo se encargó de demostrarlo así.

Alexander Mancini, agente de la compañía francesa en Bogotá, pidió una prórroga de seis años. El gobierno colombiano, tras un año de negociaciones y haber enviado a París un comisionado -al Doctor Nicolás Esguerra- la aprobó, otorgándose la misma en Bogotá el 23 de abril de 1900. Esguerra había propuesto un pago de 30 millones de francos (seis millones de dólares) por la prórroga, pero Mancini ya había hecho una oferta de 5 millones de francos y la compañía rehusó pagar más. El gobierno de Colombia necesitaba dinero urgentemente para sufragar las pérdidas que causaba la guerra que entre liberales y conservadores se libraba en toda Colombia (Guerra de los Mil Días). El presidente conservador Manuel Sanclemente y su gabinete promulgaron el "decreto ejecutivo" No. 721 de 23 de abril de 1900 en el cual se concedía una prórroga hasta el 31 de octubre de 1910 para finalizar el canal y por la cual la compañía francesa se comprometía a pagar cinco millones de francos dentro de los próximos 120 días. Luego vino el contrato, que fue firmado por las partes y aprobado, el mismo día, por el Consejo de Ministros y al siguiente sancionado por el Presidente y su Ministro de Hacienda, prescindiéndose, en cambio, de la ratificación del Consejo de Administración, lo que motivó la protesta de la dirección del Partido Liberal en armas, que declaró ilegal el decreto.

Esta prórroga permitió la compra del privilegio de la compañía francesa por los Estados Unidos y pese a que existía en los contratos anteriores una cláusula que prohibía transferir la concesión del canal a ninguna nación o gobierno extranjero (art. 21 del Contrato Salgar-Wyse). En realidad, la Compañía Nueva del Canal de Panamá no pensaba terminar la obra, sino transferir la concesión a los Estados Unidos. Ofreció

vender por la suma de 109, 141, 500 dólares, pero una comisión norteamericana (dirigida por el Almirante Walker), que había evaluado las propiedades francesas solamente en 40 millones de dólares, señaló que la oferta hacía la ruta por Nicaragua más barata por 63, 510, 769 dólares, aunque reconocía que las ventajas físicas favorecían a Panamá (65). La compañía vendió por 40 millones, ya que de no aceptar esta oferta de los Estados Unidos, éstos construirían el canal por Nicaragua. Con el anuncio de la venta, la Comisión cambió su informe y recomendó la Ruta por Panamá. En el Capítulo II analizamos cómo los Estados Unidos adquirieron el privilegio para la construcción del canal.

Ya por aquellas fechas, Bogotá se interesaba en un tratado con el gobierno norteamericano. Por ello insistía en lograr un acuerdo con la compañía francesa del canal antes de la conclusión del acuerdo con los Estados Unidos. Este acuerdo con la compañía significaba que intentaba solicitar una indemnización a la misma, como pago por el permiso de vender las propiedades de Panamá. Sin embargo este arreglo no llegó y Colombia firmó, el 22 de enero de 1903, el tratado Herrán-Hay con los Estados Unidos sin ajustar cuentas con la Compañía Nueva del Canal.

Colombia no ratificó el tratado Herrán-Hay y uno de los impedimentos para hacerlo era el propósito de Colombia de exigir la indemnización a

---

(65) La Comisión, según informe de 16 de noviembre de 1901, había estimado el valor del canal por Nicaragua en 189, 864, 062 dólares y por Panamá 144, 233, 358 dólares, ambas cifras sin incluir costos de concesiones, y en el caso de Panamá, el precio de la compra de los derechos y propiedades de la compañía francesa. Con la cantidad de cuarenta millones ( y no 109, 141, 500 dólares) destinados a la compañía francesa, el monto estimado para Panamá era de 5, 600, 000 dólares menos que por Nicaragua (Nota del autor).

la compañía francesa (y si fuera posible, también a la Compañía del Ferrocarril de Panamá), por el privilegio de transferir a los Estados Unidos sus bienes en Panamá en contravención a sus documentos originales.

Los contrarios al tratado Herrán-Hay empezaron a cuestionar la legalidad de la prórroga concedida en 1900 durante el furor de la guerra civil, y presionaron al Congreso para que la declarara inconstitucional. Con la anulación, el contrato de la compañía expiraría el 31 de octubre de 1904, y la propiedad retornaría entonces a Colombia, teniendo que atrasar la aprobación del tratado hasta esa fecha para heredar los 40 millones de dólares que ofrecían los Estados Unidos a la compañía, además de los 10 millones prometidos en el tratado Herrán-Hay; por otro lado, la anulación del decreto implicaba que la Compañía Nueva del Canal de Panamá seguía en posesión de casi todas las acciones del Ferrocarril de Panamá, y éste tenía el derecho de prohibir la construcción de un canal cerca de su vía y que tendría Colombia, además, que devolver los cinco millones de francos que la compañía pagó, lo cual pondría en graves aprietos a las arcas colombianas.

El decreto, de dudosa validez, no tuvo en realidad que ser declarado constitucional ni inconstitucional, ya que los acontecimientos se precipitaron y Colombia, que no ratificó el tratado Herrán-Hay suscrito el 22 de enero de 1903, no supo aprovechar la situación debido a sus luchas internas y a las rivalidades partidistas. El decreto, nulo de toda nulidad, inconstitucional a la luz de las leyes colombianas y de la constitución nacional de este país (art. 121) fue dado por válido, lo que admitía la "constitucionalidad del Decreto Ejecutivo (??) No. 721" y con él la

prórroga; con ello se permitió que los Estados Unidos, los Rossevelt, Hay, Cromwell, Bunau Varilla y otros no menos tristemente célebres se aprovecharan de Colombia, primero, y de la nueva República de Panamá que en el mismo año (1903) veía la luz de la independencia, después. "Para la atenta mirada del gobierno de los Estados Unidos -nos dice Castellero Reyes-, no se escapó esta situación y el momento le pareció propicio para entrar en acción y realizar sus viejos anhelos de poseer la ansiada vía" (66).

---

(66) Ernesto Castellero Reyes, El Canal de Panamá, op. cit., p. 80.

CAPITULO II

LOS ESTADOS UNIDOS, PANAMA Y EL TRATADO  
DEL CANAL INTEROCEANICO



LOS ESTADOS UNIDOS, PANAMA Y EL TRATADO  
DEL CANAL INTEROCEANICO

"... Pero en lo que concierne a los gobiernos que han declarado su independencia y la han mantenido..., no podríamos contemplar ninguna intervención con el propósito de oprimirlas o controlar de cualquier otra manera su destino por parte de cualquier potencia europea, sino como la manifestación de una disposición hostil hacia Estados Unidos"

(James Monroe, 1823).

Desintegrado el imperio hispánico en América y una vez declaradas las independencias de las colonias españolas, éstas optaron por imitar el lenguaje de la declaración norteamericana de 1776 e igualmente por basar sus constituciones en la de los Estados Unidos. Este país veía con agrado y buenos ojos la desintegración del imperio español, pero no intervino en un principio en favor de los rebeldes, aunque sí, con mucha cautela, el gobierno de los Estados Unidos demostró sus simpatías. Era posible que España, con el apoyo moral de la Santa Alianza (1), procurase aplastar los movimientos independentistas de las colonias, siempre y cuando los ingleses no se opusieran, ya que estos últimos controlaban el Atlántico.

Por ello era conveniente esperar. Por otra parte, y dado que España deseaba vehementemente evitar que Estados Unidos apoyase los movimientos de independencia, esperar era lo indicado; recordemos que los españoles hicieron muchas concesiones, especialmente respecto de límites con Norteamérica. Desde comienzos de 1812, los Estados Unidos estaban en guerra

---

1) Alianza tripartita formada por Rusia, Prusia y Austria mientras se re-negociaba el Tratado de Viena de 1815; desarrolló el principio de la intervención en los asuntos internos de los otros Estados donde quiera que estuviera en peligro la monarquía; posteriormente, durante la celebración del Congreso de Troppau (1820), la Santa Alianza manifestó el fatal principio de la intervención armada. (Nota del autor).

con Inglaterra mientras sostenían negociaciones fructíferas para comprar la Florida a España, negociaciones que no terminaron hasta 1821 y que obligaron a manejar su política de modo que no se ofendieran los españoles, política que provocó debates. Por un lado, Henry Clay, Senador por Kentucky, era partidario de que los Estados Unidos tenían una misión y un destino imperiales en el hemisferio occidental (2).

Según el propio Clay no era necesario aguardar a la aprobación de cualquier político europeo; había que convertirse en reales y verdaderos norteamericanos y ubicarse a la cabeza del sistema americano. Proponía crear un sistema del cual serían los Estados Unidos el centro y en el cual Sudamérica cooperaría con ellos, resultando los Estados Unidos enormemente beneficiados respecto del comercio, principalmente.

Un año después, John Quincy Adams le replicó argumentando que el curso seguido por la administración no era conveniente, pero sí moralmente justo. "La misión de Norteamérica -declaró- no era gobernar un imperio limitado en una extensión territorial sino mantenerse aparte como un modelo ejemplar que ejerciera su influencia sobre todo el mundo" (3). Era, pues, partidario del respeto a la independencia de las demás naciones y de la no injerencia en los asuntos internos de los otros Estados.

Dos años más tarde ve la luz la Doctrina Monroe que proporciona una fórmula que postergó una decisión entre estas dos concepciones: la del intervencionismo de Clay y la del aislamiento de Adams.

#### 1. La Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto.

La independencia de los territorios coloniales españoles preocupaba a los

(2) Discurso ante la Cámara de Representantes, 10 de mayo de 1820, Annals of the Congress of the United States, 16th Congress, 1st Session, ps. 2223-2230.

(3) Discurso pronunciado el 4 de julio de 1821. (Tomado de Las Relaciones Internacionales, recopilación dirigida por Ernest T. May, Colección Imagen de los Estados Unidos, tomo 3, Buenos Aires, 1964, ps. 89-93.

estadistas norteamericanos porque pensaban que los demás monarcas europeos ayudarían al rey español en sus esfuerzos de recuperar el control sobre ellas; sin embargo, Gran Bretaña se mantuvo apartada de todos estos planes. Los mercaderes británicos, que ejercían un lucrativo comercio en América Latina, no se hallaban dispuestos a ver restaurado el monopolio comercial de España.

Apreciada cabalmente su situación, el gobierno británico propuso al Ministro de los Estados Unidos en Londres que los dos países se unieran para defender la independencia de las repúblicas latinoamericanas. Al recibir estas noticias el Presidente James Monroe se dirigió a Jefferson, Madison y John Quincy Adams, el Secretario de Estado, en busca de consejo. Todos ellos convinieron en respaldar la libertad de las repúblicas latinoamericanas. Jefferson, por su parte, agradeció la ayuda de Gran Bretaña por tal proyecto, de múltiples ventajas, especialmente para la seguridad y planes futuros de los Estados Unidos en el hemisferio occidental.

Con la ayuda de Adams, Monroe redactó un mensaje acerca de la cuestión y lo envió al Congreso en diciembre de 1823. Este mensaje, que habría de llevar el nombre de Monroe por muchos años y que se conoce como Doctrina Monroe, era portador de cuatro aseveraciones muy bien definidas del Presidente Monroe: Primera: Los Estados Unidos no se proponían interferir en las colonias que aún pertenecían a las Potencias europeas en el Nuevo Mundo; Segunda: Cualquier esfuerzo por parte de los monarcas de Europa de extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio, sería considerado como peligroso para la paz y la seguridad americanas; Tercera: El intento de un gobierno europeo de oprimir o controlar las colonias que habían declarado su independencia habría de considerarse como una demostración

hostil hacia los Estados Unidos; y Cuarta: (especialmente referida al Zar de Rusia): Los continentes americanos... no habrán de ser considerados en adelante como objetos de una futura colonización por parte de ninguna de las potencias europeas (4).

Está claro, a la luz de este nuevo mensaje, que los Estados Unidos consideraban en ese entonces como su verdadera política dejar actuar por sí mismas a las partes, con la esperanza de que las demás potencias adoptarían la misma actitud.

En un principio, la Doctrina Monroe no fue ningún incentivo para estrechar las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina; eso sí, la misma iba dirigida -tal cual afirma Dexter Parkins- contra un peligro inexistente. Jamás hubo un propósito deliberado de reconquista por parte de España. El mensaje, invocado y utilizado durante más de medio siglo con criterio y alcance diversos, tuvo éxitos y tropiezos, así como también fue objeto de apologías entusiastas y de críticas vehementes. Fue acogido de muy diversas maneras: por una parte, los nuevos países americanos lo saludaban como un anuncio de liberación definitiva, mientras que los países de Europa lo miraban con sorpresa y no disimulado encono. Sea como fuere, el reto del Presidente Monroe tuvo resultados felices en cuanto se proponía desbaratar la intervención de la Santa Alianza. También movió a Canning, Primer Ministro inglés, a rechazar el congreso que las grandes potencias europeas proyectaban para intervenir en las repúblicas latinoamericanas y el fracaso del congreso indujo a Francia a cambiar de política, disponiéndose a su vez a practicar el reconocimiento de los nuevos Estados.

---

(4) James Monroe, The Monroe Doctrine, 2 de diciembre de 1823 (Tomado de James D. Richardson, ed., Messages and Papers of the Presidents, Washington, D. C., 1897, Vol. I, pp. 214-224).

Sin embargo no todo coronó de éxitos el pronunciamiento de Monroe.

La doctrina no fue invocada para impedir que Gran Bretaña ocupara las Islas Malvinas en 1833 y Belice en 1835; que Francia interviniera en el Río de la Plata (1838) realizando un largo bloqueo, al que se unió Inglaterra en 1841; que Francia bombardeara, en el mismo año, el puerto de Veracruz y la fortaleza de San Juan de Ulúa, ocupando luego ambos.

En sentido contrario, la doctrina del Presidente Monroe fue invocada en varias ocasiones, a saber: En 1861, cuando Santo Domingo fue anexado por España; cuando México fue objeto de una triple intervención, que de inmediato se transformó en una campaña militar desarrollada por Francia con el propósito de implantar un imperio bajo su hegemonía; en 1864, cuando en la guerra entre España, por un lado, y Perú y Chile, por el otro, la primera llegó a ocupar las Islas Chinchas; en 1895, con motivo del conflicto anglo-venezolano por la cuestión de límites de Guayana, etc.

Los antecedentes señalados -tanto los negativos como los positivos- demuestran que la doctrina Monroe estaba condicionada esencialmente para los factores de cada caso, por intereses diversos y cambiantes. Tanto es así que desde mediados del siglo XIX, la doctrina Monroe venía transformándose considerablemente por medio de "interpretaciones" o "corolarios", introducidos por algunos estadistas norteamericanos, adquiriendo caracteres distintos a los originarios, convirtiéndose en instrumento de una política imperialista bajo los gobiernos de Polk, Teodoro Roosevelt, Taft y de Coolidge.

Existen pruebas de que el Presidente James K. Polk fue impulsado desde el comienzo por el deseo de ganar California, y que provocó deliberadamente la guerra contra México. Gran parte del público sintió que la

nación tenía un "Destino Manifiesto" para expandirse hacia el oeste. Sin embargo, en una forma que se convirtió en típicamente norteamericana, Polk defendió su acción, no porque otorgase ventajas materiales sino porque era "moralmente justa".

En verdad, la política exterior de los Estados Unidos, prescripta en el Discurso de Despedida (Farawell Address) de Washington, en los mensajes de Jefferson, y en la Doctrina Monroe, descansaba en la proposición de que el interés fundamental del pueblo norteamericano, se hallaba y debería hallarse concentrado en las oportunidades continentales, por diversas razones políticas, económicas y morales. Había necesidad de transformar a los Estados Unidos en una gran potencia mundial y expandirse territorialmente hacia el Pacífico, primero y por el resto del mundo, después, para cumplir los designios divinos de "civilizar a los salvajes". Esta "bien explotada idea del Destino Manifiesto -comenta Yau (5)- se grabó en la mentalidad ingenua norteamericana como una máxima filosófica, como un imperativo ideológico, y fue el 'slogan' ideal de los expansionistas y esclavistas que pedían a gritos la anexión, la asimilación, la conquista o la adquisición en cualquier forma de territorios vecinos y lejanos".

Como expresión directa de esa tendencia expansionista surgió la anexión de Texas en 1845, que incluía lo que es hoy Nuevo México, parte de Colorado, Wyoming, Kansas y Oklahoma; el cese de la ocupación de Oregón por Inglaterra; la guerra desatada, en 1846, contra México a causa de Texas, para despojarlo de sus territorios, que hoy son los Estados de California, Nevada, Arizona, Utah y el resto de Nuevo México, Colorado y Wyoming. En cuanto a la influencia, los Estados Unidos la extendieron hasta la China al imponerle, en 1844, un tratado que obtenía

(5) Julio Yau, op. cit., p. 34.

facilidades portuarias y privilegios extraterritoriales para su marina; al Japón, a quien le impusieron, en 1853, el tratado de Kangawa; compraron Alaska en 1867, para protegerse de Rusia y del Japón por el Pacífico Norte; adquirieron Samoa en el Pacífico en 1883 y le declararon la guerra a España, en 1898, para desalojarla de Cuba, Puerto Rico, las Islas Filipinas, Guam y las Tutuilas, mientras simultáneamente se anexaban Hawai e imponían a China una política de Puertas Abiertas.

De todos estos hechos el que más nos interesa resaltar por la importancia del mismo, y por lo que al tema que estudiamos se refiere, es el de la guerra contra España, ya que ésta demostró a los Estados Unidos la urgente necesidad de construir un canal que facilitara el paso del Atlántico al Pacífico, y viceversa.

Ya para los últimos años del siglo, los Estados Unidos se habían desarrollado hasta el punto de ser, evidentemente, la más grande potencia del globo, y el debate que habían sostenido Clay y Adams volvió de nuevo al primer plano: ¿Debía la nación tratar activamente de imponer su voluntad, ideales y sistema político sobre los pueblos de una parte del globo, o esforzarse por sentar un ejemplo, en la esperanza de que de ese modo, eventualmente convertiría a todas las naciones?

Los sucesos forzaron la discusión del problema. A fines de la década de 1890, Cuba, la última de las colonias españolas en América se convirtió en escenario de una guerra por la independencia. Después de una lucha sangrienta de más de tres años, las simpatías de los norteamericanos se hicieron incontenibles. Fue declarada la guerra contra España, y la lucha, que duró justamente tres meses, dejó a los Estados Unidos dueños de casi todas las colonias españolas de ultramar.

Algunos norteamericanos se entusiasmaron con tal "imperialismo". Otros no. Teodoro Roosevelt sostuvo la causa que en forma diferente había defendido tres cuartos de siglo antes el mismo Clay. Otros, como William Jennings Bryan defendieron la otra alternativa, esto es, la política que había apoyado Adams en la década de 1820. Dijo Roosevelt (6):

"... El siglo XX se presenta ante nosotros cargado con el destino de muchas naciones. Si nos quedamos en una actitud perezosa... entonces los pueblos más audaces y más fuertes pasarán sobre nosotros y obtendrán el dominio del mundo. Por lo tanto enfrentemos audazmente la vida combativa, resueltos a realizar nuestro deber bien y virilmente; resueltos a sostener la justicia mediante los hechos y la palabra... Pero sobre todo, no rehuyamos ninguna contienda, moral y física, dentro o fuera de la nación, siempre que estemos seguros de que la lucha es justa. Puesto que sólo a través de ella, a través del esfuerzo oneroso cargado de peligros que en último término ganaremos la meta de una verdadera grandeza nacional."

Basándonos en este corolario de Roosevelt a la Doctrina de Monroe y a la del Destino Manifiesto, podemos afirmar que es a partir de ese instante cuando se puede hablar del verdadero "imperialismo norteamericano", aunque éste ya había hecho su aparición desde mediados del siglo XIX, aunque de manera más disimulada. Existía tras la Doctrina Monroe, de la incursión imperialista norteamericana y de su política de expansión un factor básico y simple que parecía obvio y natural, necesario además a los planes norteamericanos: la seguridad continental y la seguridad de su propio país. Para esa seguridad continental les era necesario, además del desarrollo impetuoso del capitalismo en su propio país, de la expansión territorial a costa de pueblos misérrimos e indefensos, el dominio impostergable de la ruta de Panamá, como punto importante en su sistema de comunicaciones. Los Estados Unidos obtuvieron el control sobre el

(6) Teodoro Roosevelt, The Strenuous Life, The Century Company, New York, 1899, p. 331.



Istmo de Panamá por motivos estratégicos o porque sus costas del Atlántico y del Pacífico pudieran haber corrido el riesgo de verse amenazadas. De cómo lo obtuvieron, nos ocupamos a continuación.

## 2. Interés de los norteamericanos en un canal interoceánico.

Desde que el 18 de mayo de 1826 el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Henry Clay, había dado instrucciones a los delegados norteamericanos al Congreso Bolivariano que se celebraba en Panamá en el sentido de que procurasen incluir en el temario del congreso el asunto relativo a la apertura de un canal o corte, con propósitos de navegación, los Estados Unidos mostraron un interés cada vez mayor en la mencionada vía acuática por el istmo centroamericano.

Si bien es cierto que las instrucciones de Clay no las pudieron sus delegados cumplir, ya que uno murió en el camino a Panamá y el otro llegó al clausurar el congreso, las mismas no abrigaban otro objetivo que la de procurar crear entre los asistentes al congreso la disposición a la discusión del tema relativo a la ejecución de una vía que uniera los océanos Atlántico y Pacífico y que traería los mejores beneficios para los países americanos. Sin embargo, pese a la adversa fatalidad, los norteamericanos no abandonaron su pensamiento, más bien éste fue evolucionando de tal manera que ya para fines de siglo la ejecución y control de la vía no podría estar en otras manos que las norteamericanas.

Falso sería afirmar que ya, en 1826, los Estados Unidos habían planeado todo lo relativo a la posesión y dominio de la vía acuática en el istmo centroamericano. Así lo desmienten las instrucciones de Clay a sus delegados. "Si acaso se realizara la obra, en forma tal que permitiera el tránsito de barcos de un océano a otro, los beneficios de la misma

no deberán ser propiedad exclusiva de una sola nación sino debiera extenderse a todos los confines del globo mediante el pago de una justa compensación o de los peajes razonables" (7). Evidentemente estamos muy lejos de la concepción inicial de los norteamericanos de lo que debía ser y de quién debía ser el canal interoceánico.

Posteriormente, y en nota enviada por el Secretario de Estado Interino, Fletcher Webster a William M. Blackford, Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Bogotá (20 de mayo de 1842), el primero da instrucciones al último sobre el proyectado canal, notándose ya una ligera variación de la posición sostenida por Henry Clay (8). Efectivamente, ya se hacía más vivo el interés en los Estados Unidos por el canal interoceánico. En 1835, fue comisionado por el Congreso norteamericano y por el propio Presidente Jackson para que hiciera un estudio de la situación el Coronel Charles Biddle, quien estuvo en Panamá y vio las conveniencias y ventajas que para los Estados Unidos significaría la apertura de este canal; éste propuso al gobierno granadino la concesión; no le fue otorgada a Biddle, sino a una sociedad de granadinos que no pudo acometer la obra por falta de capital. El gobierno de los Estados Unidos no quiso respaldar, inexplicablemente, a Biddle a quien se le había permitido asociarse a los granadinos; tres años más tarde, moría el Coronel.

La nota a que hacíamos referencia en el párrafo anterior, no deja de tener importancia para nosotros ya que la misma versa sobre las relaciones comerciales colombiano-norteamericanas, a las cuales van muy ligados los proyectos para facilitar la comunicación interoceánica por

(7) En Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 21-22.

(8) Véase William R. Manning, Diplomatic Correspondence of the United States, Carnegie Endowment for International Peace, Vol. V, Washington, 1939, p. 354.

medio de un canal o de un ferrocarril a través del Istmo de Panamá. El Secretario Webster pretendía con ella llamar la atención del señor Blackford sobre la importancia que para el gobierno y el pueblo de los Estados Unidos tenía la firma de un tratado comercial con el nuevo Estado panameño (9), tratado que colocaría a los ciudadanos norteamericanos en un plano de igualdad con otros extranjeros dentro de sus confines, lo que podría servir para prevenir la concesión de privilegios especiales por parte de la Nueva Granada a otro gobierno extranjero, compañía o individuos, privilegios relacionados, evidentemente, con la comunicación interoceánica.

Como quiera que en los comienzos del siglo XIX los norteamericanos no tenían en mente la construcción de un canal como una empresa urgente e inaplazable (aún no había llegado al Pacífico ni contaban con los suficientes recursos), otras naciones si habían concebido la empresa, y como ya pudimos ver en el Capítulo I de esta tesis, intentaron su realización. Inglaterra contemplaba la idea de construir un canal por cuenta propia en América Central; ello produjo el recelo norteamericano, concibiendo entonces la idea de un canal bajo su entera exclusividad y control, indiferente al beneficio que pudiera traer a las demás naciones; y era lógico, sostiene Yau (10), ya que "prácticamente los Estados Unidos habían terminado su crecimiento territorial interno y apreciaban cuán valiosa podría ser una obra de tal naturaleza, que tendría la propiedad de facilitar la expansión al oeste norteamericano, a la vez que fomentar la

---

(9) Cuando fueron redactadas estas instrucciones al agente norteamericano en Bogotá, hacía ya cinco meses que el "Estado del Istmo" (*infra*, p.104) -nombre con el que se había formado una nueva entidad nacional panameña-, se había reincorporado a la Nueva Granada. No obstante ello, Webster advierte a Blackford de la importancia de las averiguaciones que ha de llevar a cabo y de los planes de la Nueva Granada ante terceros Estados en relación a la vía acuática. (Nota del autor).

navegación de cabotaje, el comercio con la América Latina, incrementar el cultivo de plantaciones, como podrá verse ya en las islas de Cuba, Puerto Rico y la República Dominicana. Además, la apertura de la comunicación daría mayor elasticidad al desarrollo industrial de su costa pacífica".

### 3. El Tratado Mallarino-Bidlack y la Neutralidad del Istmo.

En notas dirigidas por el Secretario de Estado norteamericano James Buchanan al Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Bogotá, Benjamín A. Bidlack y en las respuestas que éste remitiera a aquél, empieza a definirse el interés de los norteamericanos en la exclusividad de la obra canalera. Decía Buchanan, en nota de fecha 23 de junio de 1845 así:

" Los Estados Unidos tienen motivos poderosos para mirar con interés cualquier proyecto que se prepare con el fin de facilitar el comercio entre los océanos Atlántico y Pacífico... Como es importante para nosotros que ningún otro país obtenga privilegios exclusivos o ventajas en relación con dicha comunicación entre los dos océanos, envíe a esta Secretaría lo más rápidamente posible cualquier información que pueda obtener concerniente a este tema. Debería usar Usted toda su influencia, si ello es necesario, con el gobierno de la Nueva Granada, para impedir que se le hagan concesiones a otra nación que redunden en perjuicio de los Estados Unidos" (11).

Entre los varios informes que el señor Bidlack envió al Secretario de Estado en relación con las antes citadas instrucciones, cabe destacar uno del 14 de diciembre del año siguiente y que, al igual que los anteriores, daban al señor Buchanan una clara idea de las gestiones en torno al proyectado canal, además de las relativas al tratado de comercio y navegación. Decía en la nota el señor Bidlack lo siguiente:

---

(11) William R. Manning, op. cit., p. 357.

"... Sólo diré que en lo relacionado con el comercio y la navegación le concede (la Nueva Granada) a los Estados Unidos la abolición de todas las tarifas preferenciales... Con relación al derecho de libre tránsito por el Istmo (lo que me pareció a mi que cada día cobraba más importancia) sólo me basta comentar que he procurado 'la mayor de las libertades' y las mejores condiciones que han podido obtenerse.

Sólo ha sido posible conseguir estas condiciones garantizando la integridad y la neutralidad del territorio. A mi me ha parecido... que con el fin de preservar los derechos que han sido cedidos, debiera ser cuestión política de interés para los Estados Unidos, asumir esta obligación con el fin de protegerlos. La garantía sólo cubre al Istmo y se ha evitado concertar algo así como una alianza general... " (12).

En efecto, dos días antes de enviar esta nota, los gobiernos de la República de Nueva Granada y de los Estados Unidos de América habían firmado un tratado General de Paz, Amistad, Navegación y Comercio, mejor conocido como el tratado Mallarino-Bidlack. Este parece un simple tratado de relaciones generales entre los dos países; sin embargo, por él los Estados Unidos, que comenzaban a destacar como potencia colonial, aunque aún no se habían instalado en California (pero si se habían sumado a su territorio las antiguas posesiones mexicanas) logran colocarse en condición de nación más favorecida en cuanto al Istmo de Panamá, contrarrestando con ello la influencia británica en el logro del control de las rutas interoceánicas de América. Para Nueva Granada, tal como afirma el colombiano Gustavo Arboleda (13), "la intención era garantizar a perpetuidad su soberanía en el Istmo poniéndolo a cubierto de los peligros del predominio francés y de las ambiciones británicas y por eso volvió los ojos al gobierno de Washington, para que por medio de un tratado, garantizara su soberanía en la esperanza de que por gozar de ventajas comer-

---

(12) *Ibid.* p. 636.

(13) Citado por Esmerto Castellero Reyes, *Historia de Panamá*, *op. cit.* p. 94.

ciales análogas a las que se le concedían, las demás naciones celebraron luego convenios en que se estipulara la misma garantía".

Celosos pues los Estados Unidos de la penetración que Inglaterra con miras al futuro iba efectuando en algunos lugares de América, sobre todo a costa de las naciones centroamericanas, propusieron este tratado entre cuyas cláusulas, y a solicitud del representante diplomático grandino, fue incluido el artículo XXXV, en virtud del cual se otorga a los norteamericanos, y a su gobierno, el libre y franco tránsito por cualquier medio, presente o futuro, contra la garantía de la neutralidad del Istmo y de la soberanía granadina. Nueva Granada permitía, pues, la injerencia e intromisión de los Estados Unidos en el Istmo de Panamá.

El tratado fue ratificado por ambos gobiernos y canjeadas sus ratificaciones en Washington el día diez de junio de 1848. Las concesiones inicialmente en él otorgadas fueron empeoradas por dos protocolos anexos (del 22 de febrero de 1869 y 23 de octubre del mismo año) relativos ambos a la interpretación del artículo XXXV, al permitir los Estados Unidos de Colombia <sup>Λ</sup> (14) el transporte de tropas estadounidenses, así como el paso de los presos bajo su jurisdicción federal como un servicio ordinario de su administración, derecho que se declaró ser compensación de la garantía de la soberanía y prosperidad del Istmo que ofrecía los Estados Unidos.

En la práctica, la ejecución del tratado se complicó por una controversia irreconciliable según el hincapié puesto en las estipulaciones del artículo XXXV por los dos contratantes. Para Nueva Granada, la importancia del artículo consistía en que garantizaba su soberanía; para los

---

(14) Nuevo nombre que adoptó la Confederación Granadina en 1863 (Nueva Granada antes) bajo la nueva forma de confederación de los Estados, o Pacto de Unión, y confirmado por la Constitución de 1863, llamada de Ríonegro (infra, p. 104 ). (Nota del autor).

Estados Unidos, en el derecho de asegurar el paso ininterrumpido a través del Istmo. Así, como ocurrió algunas veces, cuando un levantamiento amenazaba la soberanía de Nueva Granada sobre el Istmo (pero no molestaba el tránsito) los Estados Unidos rehusaban intervenir; mientras que en otras ocasiones intervenía para proteger el tránsito aún cuando esa soberanía no estuviera en peligro.

4. Los Estados Unidos a finales del siglo XIX.

A fines del siglo XIX nos encontramos con unos Estados Unidos poderosos, desarrollados y expandidos, convencidos de que su propio desarrollo, presente y futuro, y su gravitación en las cuestiones internacionales de todo el mundo exigían la posesión de un paso entre los dos océanos en el istmo centroamericano. Ya hemos visto en el primer capítulo, cuando nos referíamos a los intentos ingleses para abrir un canal por Centroamérica, cómo los Estados Unidos lograron neutralizar el interés británico, cuando ya Inglaterra ejercía dominio sobre Belice y ocupaba islas y territorios en ambos océanos del istmo centroamericano (15), concretamente a la altura de Nicaragua. Dicha neutralización se logró mediante el tratado Clayton-Bulwer, de 1850. Por el tratado en mención, ambos países se comprometieron a mantener intereses conjuntos en la construcción de un canal por el istmo centroamericano, de manera que ninguno quedara en desventaja respecto del otro; garantizaban la neutralidad del mismo, y se obligaban a no ocupar ni fortificar ningún punto de la garganta centroamericana, así como también quedaba abierto a la adhesión de terceros países.

Este tratado venía a ser -según Yau (16)- "como una póliza de seguro para la América Central contra las intervenciones de cualquier otra

(15) supra, Capítulo I, pá. 38-39.

(16) Julio Yau, op. cit., p. 41.

potencia europea"; significaba también, que la supremacía exclusiva de los Estados Unidos en el continente, enunciada veintisiete años antes por la Doctrina Monroe, se viera disminuida, ya que ponía en igualdad de condiciones a Inglaterra y comprometía a ambos a no establecer en el futuro ningún protectorado o ejercer jurisdicción en parte alguna del istmo centroamericano.

El tratado significaba pues, dos cosas: Primero, se mantenía el statu quo entre las dos potencias, que pretendían, cada una por su parte, adelantarse a la otra en la construcción del canal; y segundo, permitía compartir con Inglaterra franquicias, privilegios e inmunidades que la Nueva Granada había otorgado a los Estados Unidos en el tratado Mallarino-Bidlack de 1846, aunque los ingleses debían tener sus avances por Nicaragua.

En el mismo año de 1850, los Estados Unidos y la Nueva Granada celebraron el contrato Stephens-Paredes por el cual se autorizó a una empresa norteamericana construir el ferrocarril a través del Istmo. Cuando el 28 de enero de 1855, cinco años después, corrió el primer tren de mar a mar, los capitales americanos y sus intereses adquirieron en Panamá tal consistencia, que desde entonces y hasta nuestros días, Estados Unidos no ha dejado de intervenir en la historia y el destino de Panamá.

Poco antes de esto, en 1848 concretamente, un aventurero suizo de nombre Juan Suter, radicado en la zona de California arrebatada a México, descubrió que el territorio ocupado por él era rico en oro en tal forma que su extracción se podía hacer con sólo lavar la tierra. Esto provocó una verdadera avalancha humana por el Istmo de Panamá que recordaba la época colonial. El Congreso de los Estados Unidos autorizó la organización de dos compañías de navegación que conectasen ambas



costas norteamericanas con el Istmo, teniendo ambas su punto de conexión allí. Surgió entonces en la mente de unos empresarios norteamericanos la vieja idea de conectar los dos puertos del Istmo por una vía férrea.

John Lloyd L. Stephens y Henry Chauncey organizaron la "Compañía del Ferrocarril de Panamá" que obtuvo la concesión para acometer la empresa.

En el contrato original, el gobierno de la Nueva Granada se reservó el derecho de comprar el ferrocarril por cinco millones de dólares después de 20 años. Al acercarse el fin de este período, existían pocas dudas de que Nueva Granada, o más bien los Estados Unidos de Colombia, aprovecharía la oportunidad de adquirir tan valiosa propiedad por mucho menos de lo que valía entonces. Para prevenir tal desastre a sus carteras, los directores enviaron a uno de sus principales a Bogotá para asegurar una prórroga de la concesión en los mejores términos posibles. Después de semanas de negociaciones difíciles y delicadas, se firmó un nuevo contrato el 16 de agosto de 1867; pero las condiciones impusieron pesadas cargas financieras a la compañía. El contrato se prorrogó por 99 años desde esa fecha y al término de ese tiempo, el ferrocarril revertiría a Colombia sin pago alguno. A su vez, la compañía aceptó pagar a Colombia un millón de dólares el día que el contrato fuera aprobado por el Congreso de Bogotá, y asimismo, una renta anual de 250,000 dólares.

En este contrato, a diferencia del anterior, se permitía la construcción de una carretera, de un canal o de otro ferrocarril a través del Istmo, sin embargo, este consentimiento se limitaba solamente a la región al oeste de una línea trazada desde Cabo Tiburón hasta Punta Garachiné en Darién, lo que significaba que la compañía concesionaria no podría oponerse a la construcción de un canal a través del Istmo de Panamá (a excepción de la vía propiamente dicha del ferrocarril), sino sólo a exigir un

precio equitativo por tal privilegio y como indemnización por los daños que la compañía del ferrocarril pudiera sufrir por la competencia del canal.

Ya vimos en el Capítulo I, al referirnos a los intentos franceses de apertura de un canal por el Istmo de Panamá, cómo la propiedad norteamericana pasó a manos de los franceses; veremos más adelante, al referirnos al tratado Hay-Bunau Varilla y sus pormenores, cómo volvió la misma a manos de los norteamericanos.

Dominada la vía férrea por empresarios norteamericanos, y tras los intentos fallidos de los franceses para construir el canal, como ha quedado dicho en el capítulo anterior, los Estados Unidos se fueron moviendo lentamente, pero seguros, hasta llegar al convencimiento de que la única nación que podría construir el canal era ésta. Pero tendrían que transcurrir cinco décadas antes de que se hiciera realidad el sueño acariciado por estadistas y políticos norteamericanos. Los noventa días que gastó el crucero Oregón en dar la vuelta al Cabo de Hornos para participar en la batalla de Santiago de Cuba contra la Armada de España en 1898 y los vigorosos artículos del Almirante Mahan no quedaron olvidados por el público. Así fue como se llegó a la seguridad y certeza de que los Estados Unidos estaban envueltos en una situación mundial en la cual la posesión de algo así como una fuerza naval capaz de trasladarse con rapidez de un océano a otro era decisiva.

Es interesante lo que a este respecto nos dice Castellero Pimentel en su libro "Panamá y los Estados Unidos" (17):

"Internamente los sucesos en los Estados Unidos también contribuían, mientras tanto, a la concreción de un acuerdo

---

(17) Ernesto Castellero Pimentel, Panamá y los Estados Unidos, 2a edición, Editora Humanidad, S. A., Panamá, 1964, ps. 17-18.

- 95 -

sobre la construcción, por el Gobierno, de un canal en algún sitio de la América Central. El interior del país se poblabá rápidamente. La energía y el capital se combinaban para civilizar el oeste y entregar esas tierras al trabajo y la producción... Las comunicaciones ya muy aceleradas y un periodismo activo volcaban cada vez más la atención sobre las cuestiones marítimas... la política del país estaba en manos de un conjunto de hombres cuyos intereses se extendían mucho más allá de las playas nacionales y cuyo natural dinámico exigía acción continua en el ejercicio del poder... El 'Destino Manifiesto' requería que se cortara el continente para unir los dos océanos, a fin de darle la debida protección a las posesiones, al comercio exterior y a todos los altos intereses nacionales. Y naturalmente, estas fuerzas vivas exigían que dicho canal estuviera bajo el único control de los Estados Unidos".

Cuando se cerraba el siglo XIX, Estados Unidos había desplazado a España de sus últimas colonias e Inglaterra se batía en retirada en toda América Central al reconocer, como ya vimos, su desplazamiento de la región en disputa y el "mejor derecho" de los Estados Unidos, reconocimiento que quedaría plasmado justamente en el mismo año que daba comienzos al siglo XX por medio del tratado Hay-Pauncefote. Por otra lado, la quiebra de la compañía francesa coincidía con el auge del poder yanqui como encarnador de un "destino manifiesto" y esto era totalmente favorable a los intereses norteamericanos.

Bajo el mandato presidencial del señor William MacKinley se nombró, el 29 de julio de 1887, una comisión para estudiar la factibilidad de una vía acuática por el istmo centroamericano. Esta comisión, conocida como la Comisión del Canal por Nicaragua o como la Primera Comisión Walker, la dirigía el Contralmirante John G. Walker, de la Armada norteamericana y la integraban, además de éste, Lewis M. Haupt, profesor de ingeniería civil en la Universidad de Pennsylvania, el Coronel Peter C. Haines, ingeniero de la Armada y más de cien técnicos.

Los comisionados permanecieron en Centroamérica casi tres meses e hicieron una corta visita a Panamá donde inspeccionaron los trabajos de los franceses; terminaron los estudios en febrero de 1889 y en marzo presentaron su informe al Presidente MacKinley en el cual se sugería numerosas modificaciones a los planos propuestos por otros científicos norteamericanos que habían realizado trabajos de exploración en la década comprendida entre 1885-1895; además estimaba el costo total en 118, 113, 790 dólares en exclusión de intereses y administración. La verdad sea dicha, esta comisión mostró, desde casi un año antes de terminado el informe, intenciones de recomendar la ruta de Nicaragua.

El informe fue objeto de duros debates en el Congreso; ya antes (mayo de 1898), el Senado adoptó una resolución en la que invitaba a la Compañía Marítima del Canal por Nicaragua (aprobada por ley el 20 de febrero de 1889 y organizada el 4 de mayo del mismo año con un capital de 100 millones de dólares en acciones comunes) a que fijara un precio para la transferencia de sus concesiones, propiedades y deudas a los Estados Unidos. El 21 de junio, después de recibir la oferta de venta de la compañía por cinco millones y medio de dólares, se presentó un proyecto de ley que permitía la construcción, administración y fortificación del canal de Nicaragua por el gobierno de los Estados Unidos. El proyecto se aprobó y pasó a la Cámara de Representantes, donde encontró muchas dificultades cuyos resultados inmediatos fueron: el retraso de un acuerdo hasta la siguiente sesión, el nombramiento de la Segunda Comisión Walker, y la redacción final del tratado Hay-Pauncefote (una de las dificultades encontradas por la Cámara para rechazar el proyecto de ley fue la negativa británica a la cláusula de fortificación). El efecto indirecto e imprevisto fue el triunfo de la ruta por Panamá (18).

---

(18) Véase Gerstle Mack, op. cit., tomo II, ps. 169-175.

La Segunda Comisión Walker fue autorizada por el Congreso, el 3 de marzo de 1899 (oficialmente se llamaba Comisión del Canal Istmico, y no taxativamente Comisión del Canal por Nicaragua como la anterior). Comenzó sus estudios en 1900 y después de una prolija investigación sobre las vías de Panamá y de Nicaragua, se inclinó por la última y así lo informe al Presidente Teodoro Roosevelt, sucesor de MacKinley. Pero ello no era más que un chantaje por parte de los norteamericanos que querían asegurarse de que Colombia les otorgase el monopolio de la ruta y de que los franceses aceptaran venderles sus derechos por los cuarenta millones de dólares en que los norteamericanos justipreciaron la obra de éstos. El informe de la Segunda Comisión Walker concluía así:

"... Después de considerar todos los hechos que se desprenden de la investigación efectuada por la Comisión y la situación tal cual se presenta y teniendo presente las condiciones que ofrece la Nueva Compañía del Canal de Panamá, esta Comisión opina que "la ruta más factible y práctica, para un canal transístmico", bajo el control, dirección y propiedad de los Estados Unidos, es la que se conoce como la ruta de Nicaragua". (19)

Qué le restaba a la compañía francesa concesionaria de la obra del canal para hacer, ante la quiebra total e inmediata? El fracaso de la compañía en su intento de conseguir capitales para construir el canal la llevó a proponer a los Estados Unidos el traspaso de la concesión, con lo que estaba anuente el gobierno de Colombia.

##### 5. La Ley Spooner (1902) y el Tratado Herrán-Hay (1903).

Ninguna otra potencia que no fueran los Estados Unidos podría encargarse de la construcción del canal ya que éstos se la estorbarían, basados,

---

(19) Informe de la Comisión Istmica del Canal al Presidente de los Estados Unidos, Washington, 16 de noviembre de 1901. (Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 143-145.

sin duda alguna, en los postulados de la doctrina Monroe que se revivía una vez iniciado el siglo XX con el "corolario Roosevelt" o política del "big stick". En lo concerniente al Canal de Panamá, tan sólo restaba al Congreso Norteamericano autorizar al gobierno para adquirir los derechos de los franceses. No tardó mucho la autorización. Es interesante resaltar que en el corto período de siete meses que van desde el 16 de noviembre de 1901 (entrega del informe por la Comisión) al 28 de junio de 1902 (fecha en que se aprueba la ley que autoriza la adquisición de los derechos franceses) toda una serie de hechos y sucesos importantes en la historia de la comunicación interoceánica por Panamá se darían cita, con lo que quedaba plenamente demostrado que a los norteamericanos les corría prisa en abrir la tierra y unir los dos mares.

El día 16 de noviembre de 1901 envió Walker el informe al Presidente Roosevelt; dos días después se concluyó el segundo y definitivo tratado Hay-Pauncefote por el cual quedaba eliminada la Gran Bretaña. Luego se presentó a la corporación legislativa norteamericana el proyecto de Ley del Senador John Cair Spooner por el cual se autorizaba al gobierno de los Estados Unidos la adquisición de los bienes de la compañía francesa en Panamá. El proyecto fue aprobado el 28 de julio de 1902 y en él se autorizaba al Presidente de los Estados Unidos para adquirir, mediante el pago de una suma que no excediera de cuarenta millones de dólares, los derechos, privilegios y franquicias, concesiones de tierras, derechos de tránsito, obras inconclusas, maquinarias y otras propiedades raíces, muebles y de ambas clases combinadas, sea cual fuere su naturaleza y su nombre, que la Compañía Nueva del Canal de Panamá poseía en el istmo de Panamá; igualmente se autorizaba por esta ley al Presidente

para adquirir de la República de Colombia el dominio perpetuo de una faja de tierra en su territorio, de diez millas de ancho, y el derecho a usar y disponer de las aguas de esa región, y de excavar, construir, mantener, beneficiar y proteger perpetuamente en aquella zona un canal, así como también la jurisdicción sobre la misma faja y los puertos extremos de ella para establecer los tribunales judiciales para la ejecución de las providencias y reglamentos de policía y de higiene, entre otros.

"Si tales privilegios y concesiones no pudieran ser adquiridas para los Estados Unidos, en condiciones aceptables, -reza el artículo IV de la Ley en referencia- entonces sería necesario conseguir del Gobierno de Costa Rica o del nicaragüense, previo tratado, el dominio perpetuo sobre el territorio necesario para la construcción, conservación y protección del canal, y cuando ello hubiere ocurrido, proceder a la excavación y construcción del mencionado canal a través del territorio nicaragüense, es decir, por la llamada ruta de Nicaragua, haciendo uso del Río San Juan del Lago de Nicaragua".

Quedaba así Colombia amenazada por Norteamérica quien proponía trato directo a los franceses (con lo cual Colombia no obtendría ninguna ventaja del traspaso de los bienes de la compañía) o canal por otro punto de la garganta centroamericana (que significaría un descontento entre los ciudadanos del Istmo de Panamá ya que verían desvanecer una valiosa oportunidad para construir el canal por este territorio). Ante tal amenaza, Colombia quiso tratar con los Estados Unidos, lo que se vio más facilitado aún con la disposición de la compañía francesa a vender su concesión. De este trato, producto del chantaje diplomático, y debido en parte a la urgente necesidad de los colombianos de recabar dinero para

sufragar la deuda adquirida en virtud de la costosísima guerra civil entre conservadores y liberales, llamada de los Mil Días (1899-1902), nació el tratado Herrán-Hay que fue firmado en Washington el 22 de enero de 1903 y por el cual el gobierno de Colombia autorizaba a la Compañía Nueva del Canal de Panamá a vender y traspasar a los Estados Unidos sus derechos, privilegios y propiedades y concesiones, otorgaba el derecho exclusivo a los Estados Unidos para excavar, construir, conservar, explotar, dirigir y proteger el canal, con o sin esclusas, por un término de cien años prorrogables a su exclusiva y absoluta opción.

También se concedía por el mismo tratado a los Estados Unidos, el uso y dirección, por un término de cien años prorrogables, de una faja de tierra de diez kilómetros de ancho, además del derecho de usar y ocupar un grupo de islas pequeñas de la Bahía de Panamá. Los derechos y privilegios concedidos a los Estados Unidos por los términos de este tratado no afectaban la soberanía de la República de Colombia sobre el territorio dentro de cuyos límites habrían de ejercerse tales derechos y privilegios. Los Estados Unidos se comprometieron a respetarla y renunciaban a cualquier pretensión de aumentar sus posesiones a expensas de Colombia o de cualesquiera repúblicas de América Central o del Sur. Por su parte, Colombia se obligaba a no ceder o arrendar parte del Istmo de Panamá a ningún otro gobierno para establecer allí obras que pudieran entorpecer el funcionamiento, mantenimiento, y protección del canal, y los Estados Unidos a emplear la fuerza para desalojar a los que incurrieran en violación del tratado, garantizando la soberanía, la independencia y la integridad de Colombia.

La República de Colombia podría, según este tratado, establecer tribunales judiciales dentro de la Zona del Canal, para decidir en



conformidad con sus leyes y procedimientos judiciales, las controversias que se suscitaren entre ciudadanos de la República de Colombia o entre ciudadanos de los Estados Unidos. Sin embargo, los Estados Unidos podrían establecer en ella tribunales judiciales que tendrían jurisdicción en ciertas controversias -tales como las que se suscitaren entre ciudadanos de los Estados Unidos, y ciudadanos de éstos y los de otros países con excepción, claro está, de los ciudadanos de Colombia, así como de toda controversia que de cualquier manera proviniera de la construcción, sostenimiento y explotación del canal, del ferrocarril o de otras propiedades y obras.

También se declaraba en este tratado la neutralización (art. XVI) del canal de acuerdo con las estipulaciones del tratado Hay-Pauncefote, el cual reproducía en su artículo III a su vez, los términos en que se acordaba la neutralización del Canal de Suez por la Convención de Constantinopla de 1888 (art. I); no se autorizaba la fortificación o el establecimiento de bases militares dentro del área, y se adoptaban las reglas y prácticas generales relativas al tránsito marítimo en todo tiempo.

Como precio o cánón del derecho de uso de la Zona concedida, así como por los derechos de propiedad del Ferrocarril de Panamá, y por la anualidad de 250,000 dólares oro que Colombia dejó de cobrar del mismo Ferrocarril (20), los Estados Unidos se obligaban a pagar a Colombia -por ello y en compensación de los derechos, privilegios y exenciones a ellos otorgadas-, la cantidad de diez millones de dólares en oro

---

(20) En virtud del artículo I, párrafo 2° del tratado Herrán-Hay, los Estados Unidos como dueños de la empresa "Compañía del Ferrocarril de Panamá", quedarían libres de las obligaciones de la concesión del ferrocarril, entre ellas, del pago de la anualidad de doscientos cincuenta mil dólares (250,000) que el gobierno colombiano percibía por participación en los productos del ferrocarril de Panamá que había quedado estipulado en el artículo 3° del contrato de 1867 entre dicha compañía y el gobierno de Colombia. (Nota del autor).

americano al canjearse las ratificaciones de este tratado y la cantidad de doscientos cincuenta mil dólares oro a contar después de transcurrir nueve años de la entrada en vigor del mismo.

Así, el gobierno de los Estados Unidos de América, con una mano recibía de la Compañía del Ferrocarril de Panamá un cuarto de millón de dólares como cesionaria del derecho de Colombia, y con la otra mano pagaba a esta última exactamente igual cantidad de dinero en concepto de compensación periódica por las concesiones del mismo tratado. Ya veremos, cuando nos ocupemos del tratado Hay-Bunau Varilla, cómo y de qué manera logran los Estados Unidos imponer idéntica condición a Panamá por concepto de anualidad del canal, que no es tal sino la misma compensación anual a que tenía derecho por parte de la Compañía del Ferrocarril de Panamá como sucesora de la soberanía de Colombia sobre el Istmo.

El 17 de marzo de 1903, a dos meses de la firma del tratado Herrán-Hay, el Senado de los Estados Unidos ratificó el mismo. En agosto de ese mismo año, el Senado Colombiano lo rechazó y le archivó. Ante este hecho que echaba por tierra las esperanzas de los istmeños de ver construido un canal por su territorio que ayudara a desarrollar la región, y que derrumbaba igualmente los sueños del propio Roosevelt, concibieron tanto aquéllos como éste la separación del Istmo de Panamá de la República de Colombia. "No hay duda ninguna que la fuerza histórica determinante -señalan los autores de libro "Panamá: 1903-1970" (21)-, en todo este agitado proceso que se produjo entre los meses de agosto y noviembre, fue el imperialismo..." Ese desenlace fue principalmente el resultado de los pasos dados por la diplomacia y las fuerzas armadas norteamericanas.

---

(21) R. Souza, C. de León, H. Víctor y C. Changmarín, Panamá: 1903-1970, Editora Horizonte, Santiago de Chile, 1971, p. 35.

Si el tratado Herrán-Hay despertó gran oposición entre los colombianos por considerarlo lesivo al decoro y la soberanía nacionales, su rechazo por el Senado colombiano provocó el descontento entre los istmeños quienes vieron -como afirma Castellero Reyes-, "en la determinación inconsulta de la representación nacional la muerte de su progreso y la pérdida de sus ilusiones de prosperidad económica que como resultado del movimiento comercial, a causa del canal, habría de disfrutar desde que las obras se reanudasen". (22)

#### 6. La Separación del Istmo de Panamá de Colombia.

Cuando sobrevino la decadencia y el derrumbe del Imperio Español, Panamá, al igual que los otros pueblos hispanoamericanos, proclamó su independencia (28 de noviembre de 1821); inmediatamente se unió a la Gran Colombia por considerar los istmeños que era preferible formar parte de aquel Estado que aparecía como una entidad poderosa y de brillante futuro. A partir de ese momento, una serie de sucesos importantes rodean la historia del movimiento independentista panameño, a saber:

1830: La República de Colombia se desintegra y asumen personalidad internacional separadas Nueva Granada, Venezuela y Ecuador. Panamá queda formando parte de la Nueva Granada (27 de abril).

1830: Estalla un movimiento mediante el cual Panamá se separa por breve tiempo de la Nueva Granada (26 de septiembre al 11 de diciembre).

1831: Estalla un segundo movimiento separatista, el cual fenece por haber entronizado una dictadura el jefe militar (Alzuru) que lo apoyó (9 de julio al 29 de agosto); se adopta el nombre de República de la Nueva Granada (17 de noviembre) y se expide la nueva Constitución (28 de febrero de 1832).

1832: Opiniones contrapuestas dentro del grupo separatista hacen abortar un conato de revolución. Unos deseaban unirse al Ecuador (Mariano Arosemena), otros proyectaban una República Anseática bajo el protectorado de la Gran Bretaña y los Estados Unidos (José de Obaldía).

1840: Por tercera vez Panamá se separa de la Nueva Granada, asume el nombre de Estado del Istmo y se mantiene independiente por trece meses, incluso llegó a mantener representaciones diplomáticas en el exterior (18 de noviembre de 1840 al 31 de diciembre de 1841).

1850: Se ensaya en Panamá nueva tentativa para sustraer el Istmo a la obediencia del gobierno granadino, pero las medidas adoptadas por el gobernador de Panamá, Don José de Obaldía, hicieron fracasar el propósito (29 de diciembre).

1855: Por Acta Adicional a la constitución granadina se crea el Estado Federal del Istmo con gobierno local propio (27 de febrero).

1861: Se produce un nuevo movimiento separatista, esta vez producto de un documento que la historia ha llamado "Convenio de Colón", por haberse suscrito en esta ciudad el 6 de septiembre.

1863: El Istmo queda convertido en Estado Soberano de Panamá conforme a la Constitución federal que creó los Estados Unidos de Colombia y su gobernante recibió el título de Presidente (Constitución de Ríonegro).

1886: Deja de existir la Constitución de Ríonegro y se aprueba una nueva Carta Constitucional que vuelve al país al régimen centralista y los Estados Soberanos se convierten en simples departamentos. En virtud de la misma, la nación cambia de nombre por el de República de Colombia; el Istmo queda pues, convertido en Departamento de Panamá.

Es a fines del siglo XIX cuando la contradicción entre Bogotá y Panamá se hace más notoria, al convencerse los istmeños que la

salvación del Istmo se encontraba ligada al desarrollo de la economía y del comercio mundial, en un grado que no era el mismo para las demás regiones o provincias de la República de Colombia. Esto creaba incompreensión de parte del Gobierno Central en relación con los verdaderos y propios intereses de Panamá que se individualizaba por un desarrollo específico de sus fuerzas productivas.

Recordemos que ya los trabajos del canal emprendidos por los franceses se encontraban adelantados lo que hizo concebir grandes esperanzas panameñas de mejores días. Pero el fallido proyecto francés de hacer el canal a nivel, aunado a la ruina que vivía Panamá provocada por la despiadada Guerra de los Mil Días en la que se sumió Colombia y en la cual participaron los panameños sosteniendo y defendiendo la causa liberal, sumado al rechazo del tratado Herrán-Hay por parte de Colombia, constituyen, junto a la necesidad económico-social que determinaban el autonomismo y el separatismo istmeños, las causas inmediatas que contribuyeron a la separación de Colombia. Estas causas, dicho sea de paso, no precedieron al cambio o sustitución del poder central colombiano por un gobierno propio e independiente, sino simple y llanamente a la sustitución de éste por la opresión imperialista.

Si bien es cierto que algunos connotados autores panameños y extranjeros han demostrado hasta la saciedad que la República de Panamá no fue un invento de los Estados Unidos, alegando para ello que ya existía en el Istmo una clara conciencia separatista demostrada a lo largo del siglo XIX, la tesis con la cual algunos de ellos pretenden justificar la separación de Panamá de Colombia acaecida el 3 de noviembre de 1903 se limita a sostener que las causas que la provocaron se concretan en

torno al fracaso de la Compañía Nueva del Canal de Panamá, a la miseria y abandono que vivía el Istmo como consecuencia de la Guerra de los Mil días y al rechazo del Tratado Herrán-Hay por el Senado colombiano; pero se olvidan, a juicio nuestro, de la más importante: las aspiraciones de la burguesía liberal-comercial panameña de querer ser independiente para negociar (en sentido amplio) cara al extranjero, con total libertad y sin el sometimiento y autorización del gobierno central colombiano. "El destino histórico-político del país -señala Soler (23)- se concibió estrechamente ligado a la zona del tránsito y a las formas económicas libre cambistas que se esperaba ver imperar en dicha zona".

La reivindicación para el Istmo de esta autonomía económica constituyó el leit-motiv, casi obsesionado, que caracterizó el pensamiento económico y político de los istmeños más lúcidos del siglo XIX. Este imperativo librecambista, vinculado al autonomismo económico y político, lo encontramos con reiteración a través de los mismos documentos oficiales (Actas) que trataban de justificar los diferentes intentos separatistas del siglo XIX, a que hemos hecho referencia antes.

La independencia de 1903 y la creación de la República de Panamá señalan el momento crucial en que, con la inminencia del canal, parece al fin realizarse, en una síntesis histórica, la aspiración autonomista y el sueño librecambista del "país-feria", a que aludía el poeta-comerciante Mariano Arosemena o de la "nación-emporio" que idealizaba José de Obaldía. El ya citado Ricaurte Soler nos dice, refiriéndose a la separación de Panamá de la República de Colombia, lo siguiente: (24)

---

(23) Ricaurte Soler, Formas Ideológica de la Nación Panameña, 3a. edición, Editorial Universitaria, Panamá, 1971, p. 45.

(24) Ricaurte Soler, op. cit., ps. 53-54.

"Al lograr la independencia de Panamá en 1903, esta clase (refiriéndose a la burguesía liberal) se impuso una tarea incommensurable cuya realización cabal excedía con mucho sus posibilidades... Tuvo éxito en la dimensión social, al conquistar para la causa independentista los grupos populares de la capital... Tuvo éxito en la lucha ideológico-política al lograr mediatizar, salvo excepciones, las tendencias colombianistas del efímero conservatismo español. Pero, en lo inmediato, no pudo triunfar del imperalismo norteamericano, pues el precio de la República, en lo exterior, fue la dependencia incluso jurídicamente sancionada (tratado Hay-Bunau Varilla) de la potencia norteamericana. En lo mediano, tampoco habría de triunfar sobre las fuerzas populares que durante el decurso del XX, más maduras, mejor orientadas ideológicamente, plantearán problemas políticos y reivindicaciones sociales frente a las cuales se revelarán ineficaces las fórmulas del Estado republicano neo-liberal..."

Con la independencia de Panamá en 1903 pareció realizarse, finalmente, la aspiración secular de alcanzar una independencia política que permitiera la autodeterminación económica, la libertad, seguridad y promoción de la propiedad a que aspiraron tanto los próceres de 1821 como los de 1903. La inminencia de la construcción del canal prometía para un futuro inmediato la conversión del istmo en la "feria" o el "emporio". No obstante, y como veremos en los capítulos siguientes, ni la independencia política, ni la construcción del canal condujeron a los resultados deseados.

Ahora bien, nos parece oportuno señalar que ni la tesis que defiende los intereses de la oligarquía (es decir, la que se presenta por la historiografía oficial de Panamá, y que justifica todo lo ocurrido antes y durante la separación de Colombia como la única conducta posible en un estado de nerviosismo en que era necesario tomar decisiones en medio de grandes peligros), ni la tesis sostenida por la pequeña burguesía panameña, especialmente en determinados círculos intelectuales (los que

sostiene que Panamá no debió separarse de Colombia y que no debió permitirse la intromisión norteamericana en Panamá y condenan a los próceres de la independencia como traidores a los intereses de Panamá, y que esta independencia no debe ser tomada como símbolo de la nacionalidad), ni la tesis imperialista, a que hacíamos referencia al principio de este apartado, sostenida por los historiografía norteamericana (la que sostiene que el Estado panameño es creación artificial del imperialismo y que la intervención norteamericana en Panamá se justifica sobre la base de la necesidad de abrir paso al progreso), ninguna de las tres, repetimos, es evidencia de la correcta interpretación de los hechos que condujeron a la separación de Panamá de Colombia.

En cambio, ha quedado plenamente demostrado que no es Panamá una creación artificial del imperialismo norteamericano, que existió un movimiento nacionalista autonomista antes de la separación final, que lo ocurrido en 1903 y sus posteriores repercusiones no fue producto de ese estado de nerviosismo, sino que, por el contrario, hubo una utilización inteligente por parte del imperialismo de los legítimos intereses del desarrollo de la nacionalidad panameña que habían entrado en contradicción con la realidad económico-social del resto de Colombia, momento que fue aprovechado porque estaban los Estados Unidos en condiciones de imponer su voluntad, violentando el desarrollo de la sociedad panameña, deformándola y poniendo a un lado, como decíamos antes- los intereses de Panamá.

El 3 de noviembre, como ya ha quedado dicho, obtuvo Panamá la separación de Colombia; ese día estalló en el Istmo la "revolución secesionista", un golpe incruento, cuya meta básica y anhelada no era otra que lograr mediante ella, no sólo la independencia, sino la concertación de



un tratado con los Estados Unidos sobre el canal interoceánico. Para la primera -la independencia-, asumieron en el istmo la dirección del movimiento revolucionario un grupo de personas, escrupulosamente seleccionadas que, a iniciativa de José Agustín Arango, formó una Junta Revolucionaria secreta para estudiar, planear y llevar a la práctica una revolución que tuviera como fin de la separación del territorio istmeño de la soberanía colombiana y poder así negociar directamente con los Estados Unidos la construcción del canal, para lo cual una comisión gestionaba en los Estados Unidos la consecución de recursos, armas y el apoyo militar del gobierno americano para bajo su protección declarar la independencia, apoyo que daban por seguro ya que sabían que los Estados Unidos -en caso de estallar una revolución-, intervendrían para restablecer la paz en virtud del derecho que le daba el tratado de 1846 (Mallarino-Bidlack), celebrado con la Nueva Granada.

En efecto, una vez se supo en Bogotá del movimiento y que el batallón "Colombia" y su jefe el General Esteban Huertas habían abrazado los planes de los secesionistas, se envió al Istmo en su reemplazo al batallón "Tiradores"; el arribo de éstos para relevar a los anteriores precipitó los planes de los independentistas, quienes proclamaron el mismo día -el 3 de noviembre de 1903- la independencia.

El 4 de noviembre quedó constituida la Junta de Gobierno Provisional integrada por José Agustín Arango, Federico Boyd y Tomás Arias (los tres eran miembros de la junta revolucionaria) (25), quienes junto a otros "patriotas" pertenecientes a los grupos dirigentes y poseedores de los medios de producción vieron la posibilidad de extraer grandes

---

(25) Además de éstos, formaban parte de la Junta Revolucionaria los señores Manuel Amador Guerrero, Manuel Espinosa B., (Colombiano) Nicanor A. de Obarrio, Ricardo Arias y Carlos Constantino Arosemena (Nota del autor).

ganancias de su alianza con el imperialismo y por ello, su actitud de franco colaboracionismo y entreguismo fatal.

Colombia, como era lógico de esperar, trató por todos los medios de someter nuevamente al Istmo. Lo intentó por la vía militar -intentó que resultó fallido dado que los expedicionarios colombianos no pudieron vencer la naturaleza salvaje de la frontera -y también por la vía diplomática. Por esta última, fueron enviadas desde Colombia dos comisiones para conseguir mediante un arreglo amistoso la reincorporación del Istmo. Las conferencias del "Mayflower" y del "Canadá" (26) resultaron infructuosas, como también resultó inútil la misión colombiana enviada a los Estados Unidos con igual propósito. En la segunda conferencia hay que destacar que se llegó a ofrecer a los panameños "completa autonomía, en virtud de la cual podían constituirse en Estado Federal, como en 1855, disposición de todas sus rentas y de los millones que por el tratado Herrán-Hay correspondían a Colombia, y aún trasladar la capital de Bogotá a la Ciudad de Panamá". Pero los panameños mantuvieron su inquebrantable voluntad de constituirse en nación independiente.

A partir de entonces, y aunque ya desde el día 6 de noviembre había sido reconocida por los Estados Unidos -reconocimiento "de facto" (27)-, Panamá empezó a recibir las primeras manifestaciones de amistad de las primeras potencias de Europa y de Asia, con lo que era recibida en el club de las "naciones libres".

---

(26) Estas dos comisiones conferenciaron con los líderes panameños a bordo, la primera, del acorazado norteamericano "Mayflower" el día 17 de noviembre, y la segunda, a bordo del vapor "Canadá", también norteamericano, el día 20 de noviembre. Por ello, ambas conferencias se conocen con los nombres de los respectivos buques en que las mismas se celebraron (Nota del autor)

(27) Debe entenderse aquí, como reconocimiento "de facto", el reconocimiento temporal, provisional y revocable. No se refiere al reconocimiento de un gobierno de facto, puesto que en este caso se trata de un nuevo Estado (Nota del autor).

Pero ocupémonos de las relaciones Panamá-Washington. ¿Cómo, de qué manera se iniciaron éstas y que a la postre concluirían en la famosa Convención del Canal Istmico de tan desastrosos y funestos resultados para la recién nacida república?

Cuando el Gobierno de los Estados Unidos decidió apoyar el movimiento separatista panameño, ya los franceses habían decidido vender a aquél los derechos y concesiones a ellos otorgados por Colombia; o dicho de otra manera, ya el ingeniero Philippe Bunau Varilla, dueño de la mayoría de las acciones de la Compañía Nueva del Canal de Panamá había decidido transferir el paquete accionario a los Estados Unidos. Para ello, contrató los servicios de Nelson Cromwell, un abogado neoyorquino, relacionado con lo más granado de la banca, el comercio, la industria y la política en los Estados Unidos. Recordemos igualmente que ya el Senado norteamericano había aprobado la Ley Spooner y con ella la autorización para la adquisición, mediante el pago de una suma que no excediera los cuarenta millones de dólares, de los derechos, privilegios, concesiones, etc., de los franceses en el Istmo de Panamá.

Al obtener Panamá la separación, y una vez instalada la Junta Provisional de Gobierno y el Gabinete de Estado, se nombró por el Gobierno de Panamá como Ministro Plenipotenciario en Washington, con objeto de que celebrara un convenio para la construcción del canal con los Estados Unidos, el señor Bunau Varilla quien había prestado valiosa ayuda a los revolucionarios panameños, especialmente al doctor Manuel Amador Guerrero en sus gestiones realizadas en Washington semanas antes. Como afirma Castellero Reyes, "fue el pago que exigió por sus servicios a la causa de la emancipación" (28).

---

(28) Ernesto Castellero Reyes, Historia de Panamá, op. cit., p. 154.

A partir de su nombramiento empieza a sellarse la historia de esta nación, aunque ya Bunau Varilla había adelantado gestiones particulares en torno a la elección de la ruta panameña y a la firma de un tratado panameño-norteamericano y se había asegurado, además, de que los Estados Unidos pagarían "por sus servicios" los cuarenta millones prometidos y autorizados por ley nacional.

Mucho se ha escrito en relación a los acontecimientos ocurridos desde este nombramiento hasta el instante mismo de la firma del tratado, y todos los autores coinciden en la narración de los mismos, pero ninguno lo hace, a nuestro juicio, con mayor nitidez y lujo de detalles que Castellero Pimentel quien en su libro "Panamá y los Estados Unidos" (29) dedica un capítulo extenso, de lo más completo y auténticamente objetivo sobre el tema que él ha intitulado "Extrañas circunstancias en que los Estados Unidos adquirieron la Zona del Canal". Veámos algunos detalles interesantes.

Bunau Varilla había tomado parte activa en la labor de propaganda y persuasión a favor de la ruta por Panamá, o sea, a favor de la Compañía que representaba, interesada, por causa de su quiebra, en venderle sus derechos a los Estados Unidos. Había logrado algunas promesas de apoyo en Washington para que el movimiento separatista contara con la protección del poderío norteamericano y había prometido financiación para la revolución para lo cual había contactado arreglos con la primera Casa de Banco de los Estados Unidos, J. P. Morgan y Compañía, y de fallar ésta, lo haría de su propia fortuna personal. No es de extrañar pues, que ante tantos favores, los próceres no se inclinaran

---

(29) Véase Ernesto Castellero Pimentel, Panamá y los ..., op. cit., Cap. II, ps. 19-70.

por sus demandas de representar a la naciente república ante el gobierno de los Estados Unidos.

Por ello fue nombrado Ministro en Washington y no el doctor Amador Guerrero que aspiraba a ocupar el cargo él.

El día 6 de noviembre, a escasos tres días de la separación, recibió Bunau Varilla, quien se encontraba en Nueva York, las autorizaciones para tal cargo. Ese mismo día 6 la nueva república fue reconocida por los Estados Unidos, aunque no se trata de un reconocimiento de jure, es decir, definitivo e irrevocable, sino como quedó antes dicho, de un reconocimiento de facto, esto es, provisional. No daría el gobierno de los Estados Unidos un reconocimiento definitivo y final hasta tanto no se firmara el tratado.

El día 6, en efecto, recibía el Cónsul americano en Panamá un telegrama de la Secretaría de Estado en Washington que le autorizaba a entrar en relaciones con el nuevo gobierno panameño, "cuando a juicio del cónsul se hubiera establecido en debida forma un gobierno republicano de facto, sin oposición substancial de su propio pueblo", así como también a solicitar de ese gobierno "todo el apoyo necesario para proteger las personas y la propiedad de los Estados Unidos, y para mantener abierto el tránsito del Istmo, de acuerdo con las obligaciones que imponen a los Estados Unidos tratados vigentes relativos a ese territorio... "

Aún más interesante que el telegrama anterior es el comunicado de prensa que la Casa Blanca dió para justificar la autorización dada para el reconocimiento de la República de Panamá. En este comunicado, el State Department de los Estados Unidos de América pretendía justificar, entre otras cosas, la separación de Panamá de Colombia

como un hecho puramente local, en el cual nada tenía este gobierno que ver. En él se alega que el rechazo del tratado Herrán-Hay por el Senado colombiano produjo en los istmeños una gran desilusión, convencidos que nada más les quedaba esperar de sus relaciones con Bogotá, "y en consecuencia -como reza el comunicado-, se dedicó a trabajar en ese sentido por una pronta y secreta organización y en la cual no existe paralelo en los pueblos de sangre del norte... y efectuó así su independencia formando enseguida un Gobierno presidido por sus principales ciudadanos...".

El reconocimiento por parte de los Estados Unidos y la conducta que el Presidente adoptó, se basaron tanto en las obligaciones emanadas de tratados como en las "exigencias imperativas de los intereses de la civilización". Según el Gobierno norteamericano, el territorio por ellos garantizado en el Tratado Mallarino-Bidlack (1846) es el mismo que ahora se separaba; por lo tanto, el poseedor del territorio debía continuar obligándose conjuntamente con los Estados Unidos a mantener franco el tránsito por el Istmo.

Visto así, era necesario reconocer el nuevo Estado. Sostenemos que no lo hicieron porque de esa forma estaría la neutralidad del Istmo asegurada, sino que sólo con Panamá podría llegar a la concertación de un tratado en torno a la vía acuática interoceánica. Ya vimos que con Bogotá no se pudo y en vez de insistir y renegociar un tratado menos oneroso para Bogotá, prefirieron apoyar la separación de los panameños de Colombia y convenir un acuerdo más gravoso inclusive que el Herrán-Hay con el nuevo Estado panameño. Además, mal podría el Gobierno norteamericano llamar en causa un tratado existente para

reclamar su cumplimiento por parte del Estado sucesor cuando ellos ya habían incumplido el mismo tratado al no garantizar los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada (Colombia, ahora) tenía y poseía sobre dicho territorio (artículo XXXV del Tratado Mallatino-Bidlack) al apoyar el movimiento secesionista. No pretendemos con esto apoyar la tesis sostenida por la pequeña burguesía panameña que plantea que Panamá no debió jamás separarse de Colombia, sino llamar la atención del lector en el sentido de que si los Estados Unidos exigían como condición sine que non al reconocimiento, el cumplimiento de un tratado que Panamá no había concertado, sino el estado del cual formaba parte, el mismo resultaba nulo -moralmente hablando- el haber incumplido ellos (los Estados Unidos) frente a Colombia.

El día 7 de noviembre notificó Bunau Varilla al Secretario de Estado norteamericano John Hay su nombramiento, no sin emitir manifestaciones tan sospechosas y comprometedoras como éstas que cita en su libro Castillero Pimentel (30):

"... Yo me congratulo, señor, de que mi primera obligación oficial sea requerir respetuosamente de Usted que lleve a su Excelencia el Presidente de los Estados Unidos, en nombre del pueblo de Panamá, la expresión de su agradecimiento hacia su Gobierno, a quien se siente muy obligado.

Al extender tan espontáneamente su mano generosa hacia su última recién nacida, la Madre de las Naciones Americanas, prosigue en su noble misión como la liberadora y educadora de pueblos.

Al extender sus alas protectoras sobre el territorio de nuestra República, el Aguila americana lo ha santificado. Y lo ha rescatado de la barbarie de las guerras civiles, innecesarias y ruinosas, para consagrarlo al destino que le asignó la Providencia: el servicio de la Humanidad y el progreso de la Civilización".

## 7. Firma y Ratificación del Tratado Hay-Bunau Varilla.

Cuando Philippe Bunau Varilla fue recibido por John Hay el día 9 de noviembre, éste le hizo saber que sería recibido el 13 del mismo mes por el Presidente Roosevelt, con lo cual Estados Unidos confirmaría el reconocimiento otorgado el día 6, es decir, sería Panamá reconocida de jure. En efecto, así se hizo. Este día Bunau Varilla hizo entrega de unas "Cartas Credenciales" que no poseía ya que las mismas venía en camino y se las llevaban a él, junto con algunas instrucciones, una Comisión que había zarpado desde Panamá el día 10 de noviembre y la cual componían los señores Amador Guerrero, Federico Boyd y Pablo Arosemena (éste partió el once de noviembre). En realidad, ello no era así y, efectivamente, los comisionados traían poderes para oponerse a las maquinaciones del astuto francés. Nunca se supo, o nunca se ha aclarado por qué la Junta cambió de criterio con relación a las funciones encomendadas al señor Bunau Varilla. Lo importante es destacar que éste sospechó desde un principio que se trataba de una maniobra en su contra y que la Comisión iba a reemplazarle.

El mismo día que la Comisión salía para Nueva York, Bunau-Varilla recibió de la Junta de Gobierno Provisional un cablegrama en el cual se le decía que los comisionados no iban sino para el caso de que él (Bunau Varilla) tuviera necesidad de consultar con ellos. Sin embargo, los comisionados eran portadores de unas instrucciones fechadas el día anterior (9 de noviembre) que contradecían por completo el cablegrama recibido por Bunau Varilla y al cual hacemos referencia.

Por eso, cuando Roosevelt recibiera a Bunau Varilla, los tres (éste, Roosevelt y John Hay) convinieron en que el tratado del canal debía firmarse antes de que llegaran a los Estados Unidos la delegación panameña.



En efecto, estas instrucciones (31) de que eran portadores los comisionados Amador, Boyd y Arosemena llevaban una nota aneja para Bunau Varilla que decía textualmente así:

"Usted tendrá que negociar un Tratado para la construcción del Canal por los Estados Unidos. Pero todas las cláusulas de dicho Tratado habrán de ser precisamente discutidas con los delegados de la Junta, M. Amador y Boyd. Y usted deberá proceder en todo estrictamente de acuerdo con ellos..." (32).

El señor Bunau Varilla, con poco recomendable celeridad concluyó una convención cuyas cláusulas principales nadie en Panamá había siquiera soñado que pudieran ser acordadas; los panameños abrigaban la esperanza y confianza de que los Estados Unidos no exigirían de la nueva república, a manera de compensación por la garantía de su independencia, un tratado mucho más gravoso que el Herrán-Hay. Así, el 15 de noviembre de 1903 el Secretario Hay envió un proyecto de convención al Ministro Bunau Varilla.

Este proyecto estaba formulado en lo general sobre la estructura del tratado Herrán-Hay, pero le imponía a Panamá condiciones más onerosas. La anchura de la Zona del Canal, que en aquel tratado se había fijado en diez kilómetros, en el nuevo proyecto de tratado se amplió a diez mi-

---

(31) Las instrucciones relativas a la Convención sobre el Canal enviadas a Bunau Varilla y acordadas por la Junta de Gobierno Provisional constan de doce puntos que por su extensión no reproducimos aquí. En síntesis podemos decir que se instruye al Ministro Plenipotenciario panameño en el sentido de que logre algunas modificaciones importantes al tratado Herrán-Hay y que sirva como base para el nuevo tratado entre los gobiernos de Panamá y los Estados Unidos. De suma importancia es la 9a. que a la letra dice: "Tratar del alcanzar en el artículo XXIII o en un nuevo artículo, el protectorado de los Estados Unidos, salvo que ese gobierno quiera que se pacte una Convención especial". Véase texto completo de las instrucciones en Ernesto Castellero Pimentel, Panamá y los ..., op. cit., ps. 25-27.

(32) Philippe Bunau Varilla, Panama, the creation, destruction and resurrection, New York, 1920, p. 360.

llas. Como ésta, varias otras cláusulas y modificaciones. Se suprimió igualmente la cláusula declaratoria de que las concesiones hechas en beneficio de la obra del canal no significaban merma de la soberanía colombiana, así como también la reversión a Panamá de las tierras concedidas a la Compañía del Ferrocarril de Panamá que quedaban fuera de la Zona y fuera de las ciudades de Panamá y Colón; también se dejaba en el proyecto un espacio en blanco para la cifra de la indemnización de diez millones de dólares que el Gobierno de los Estados Unidos se obligaba a pagar por las concesiones y privilegios que recibía, hecho de significación alarmante en momentos en que había en los Estados Unidos quienes proponían que se diera a Colombia la mitad de dicha indemnización con el objeto de que ésta se apaciguara. Se suprimió, igualmente, obra del Secretario de Estado norteamericano John Hay, la cláusula que excluía de la Zona las dos ciudades de Panamá y Colón.

Cuando Bunau Varilla recibió este proyecto de tratado que le enviaba Hay, lo arregló a su gusto y redactó dos proyectos que remitió a Hay de inmediato el día 16 de noviembre, manifestándole que estaría dispuesto a "firmar el que escogiera el Secretario". (???) En relación a estos dos "contra-proyectos" de Bunau Varilla, se expresa así Ricardo J. Alfaro (33):

"En honor a la verdad y para vindicación parcial de Bunau Varilla debe reconocerse que él impugnó la inclusión de las ciudades de Panamá y Colón en la Zona del Canal, la disminución de la indemnización global de los diez millones y la supresión de la reversión de los millares de hectáreas de tierras concedidas a la Compañía del Ferrocarril de Panamá. Así consta en un pliego de observaciones

---

(33) Ricardo J. Alfaro, Medio Siglo de Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América, en Panamá, Cien años de la República, Ediciones de la Junta Nacional del Cincuentenario, Panamá, 1953, ps. 57-64.

que presentó al Secretario Hay el 17 de noviembre. Pero en esa misma fecha le presentó también un contraproyecto en el cual trabajó febrilmente, asesorado por un abogado neoyorquino llamado Frank D. Pavey. Y fue en ese contraproyecto donde Bunau Varilla comprometió de manera gravísima los intereses de la República... "

A la redacción de ambos instrumentos le siguió -según confiesa el propio Bunau Varilla (34)-, un criterio oportunista: "primeramente, era necesario que el tratado llenara las exigencias del Senado norteamericano, en donde el Partido Republicano, entonces en el poder, sólo contaba seguros para el tratado, con 57 de los 60 requeridos por la constitución; había que evitar toda crítica al mismo en la alta cámara; segundo: las únicas cosas que valían la pena defender en un tratado que celebraba la República de Panamá con los Estados Unidos eran: 1º) el principio de la neutralidad de la vía interoceánica; 2º) la rigurosa igualdad y perfecta justicia en el tratamiento de todas las banderas, sean éstas norteamericanas o no; 3º) una indemnización para Panamá igual a la de Colombia; y 4º) la protección de Panamá".

Pero lo más lacónico es lo que agrega Bunau Varilla:

".... y como pensé que Panamá salía ganando todavía demasiado con semejante trato, en vía de compensación, decidí extender ampliamente la porción de soberanía que se le atribuía a los Estados Unidos en la Zona del Canal por el tratado Herrán-Hay... Así, pues, para evitar en el Senado cualquier posible debate, decidí dar una concesión de soberanía en bloc. La fórmula que me pareció mejor fue otorgar a los Estados Unidos en la Zona del Canal todos los derechos, poderes y autoridad, los cuales ejercerán y poseerán como si fueran los soberanos del territorio, con la entera exclusión del ejercicio por la República de Panamá de dichos derechos soberanos, poderes y autoridad" (35).

(34) Philippe Bunau Varilla, op. cit., ps. 368-369.

(35) Loc. cit. (El subrayado es nuestro).

El 18 recibió Bunau Varilla un mensaje de John Hay quien le invitaba esa misma tarde a su casa. Aquél se presentó puntualmente y Hay le presentó, para la firma, el proyecto de tratado que permitiría la construcción del canal interoceánico; era uno de los dos contraproyectos de Bunau Varilla al que solamente se le había hecho una modificación -una insignificante modificación, como subrayó Hay-. En el artículo II, en lugar de las palabras "concede a perpetuidad", se prefirió decir "concede a los Estados Unidos a perpetuidad" el uso, etc., etc. Luego se procedió a la firma del tratado y se estamparon en él los sellos. Una vez sellado este acto sin emoción, Bunau Varilla se dirigió a la estación del ferrocarril de Washington para dar la bienvenida a los comisionados panameños que ese mismo día arribaban a Washington procedentes de Nueva York a donde había llegado el día anterior, no pudiendo hacer conexión inmediata a Washington ya que fueron entretenidos, por mandato de Bunau Varilla, por su amigo y cómplice, el abogado neoyorquino William Nelson Cromwell.

Lo que siguió a esta farsa ya no fue obra exclusiva del astuto y sagaz Bunau Varilla. Si bien es cierto que la temeridad, astucia y vanidad enfermiza de éste, así como el frío cálculo de los yanquis, atentos siempre a sus intereses imperiales lograron combinarse en detrimento de la recién nacida república, ambos sabían que todo lo realizado carecía de validez si el tratado no se ratificaba por Panamá. Bunau Varilla junto con Hay lo sabían mejor que nadie y por ello chantajearon a los comisionados que si no se apuraba la ratificación, los Estados Unidos se retirarían -dejando el paso libre a los colombianos. También llegó Hay a ofrecerles la concertación de un tratado adicional buscando cualquier

motivo y entonces se incluirían en dicho tratado aquellas cosas que no fueran extraordinarias y que ellos deseaban.

El chantaje tuvo efecto positivo y los comisionados mordieron el anzuelo. Es increíble que este truco haya surtido efecto, pero más inverosímil es aún la prisa que se dieron los señores Amador, Boyd y Arosemena en notificar su aprobación al gobierno panameño. El 21 de noviembre enviaron un cablegrama a la Junta de Gobierno Provisional en el cual comunicaban su aprobación total al considerar el tratado bueno. Es más, en carta fechada el día 23 del mismo mes notificaron a los miembros de la Junta de Gobierno que enviarían en original del tratado en el primer vapor disponible (que casualmente sería al día siguiente, día 24) para que los de la Junta le dieran su aprobación (ratificación), no sin antes recordarles que el mismo se conformaba con las instrucciones que ellos les otorgaron y que tras un estudio del tratado se habían percatado de que era igual al anterior tratado entre los Estados Unidos y la República de Colombia.

Igualmente comunicaron las promesas de Hay sobre un futuro tratado, la que parece ser les convenció e hizo también efecto positivo en los miembros de la Junta de Gobierno, quienes contestaron, tras un cruce de carta y telegramas, algunos de ellos -como les llama Castillero Pimentel-, dignos modelos de impertinencia y desfachatez, dando por descontada la aprobación final del gobierno panameño para lo cual podrían notificar al gobierno de los Estados Unidos.

El tratado fue ratificado por Panamá, sin discutirse siquiera, el día 2 de diciembre de 1903, es decir, a escasos catorce días de su firma (no pudo ser antes por no existir un medio de comunicación más

rápido que la navegación marítima) y a escasísimas veinticuatro horas del arribo del documento a Panamá. Se habían tomado todas las precauciones posibles para que el mismo fuese ratificado sin que se entrara en su discusión, a tal punto que se sugirió a los miembros de la Junta que lo enviaran de vuelta a Washington al día siguiente por cuanto que en esa fecha zarpaba de la ciudad de Colón el barco correo Yucatán. De lo contrario, habría que esperar siete días más y era mucho tiempo -según los norteamericanos y Bunau Varilla- para dedicar a un asunto tan "insignificante" como es la ratificación de un tratado de este tipo tan "favorable y ventajoso" para Panamá.

Temían, pues, los gestores del tratado que el mismo no fuera ratificado; según el criterio de los imperialistas de Washington y París, y tomando en cuenta la reciente experiencia de lo ocurrido en Colombia con el Tratado del Canal, que por no satisfacer las aspiraciones y el interés nacionales había sido derrotado, así como la precaria posición política de la Junta de Gobierno Provisional de Panamá, se podía esperar de un momento a otro, que ésta no se atreviera a cumplir su palabra empeñada. O bien que -como dice Castellero Pimentel (36)-, para salvar su responsabilidad histórica, se le ocurriera, antes de ratificarlo, consultar con una junta de notables, cosa que indudablemente significaría la muerte del convenio.

Una vez ratificado el convenio en Panamá, se entregó el mismo al cónsul americano para que éste lo enviara por valija diplomática a Washington (ya no importaba si el envío tardaba unos días más, puesto que el tratado había sido ratificado y estaría en manos seguras, lejos

---

(36) Ernesto Castellero Pimentel, Panamá y los ..., op. cit., p. 54.

de una posible reconsideración por parte de los panameños). Este tratado que sólo fue redactado en idioma inglés y a un solo ejemplar, contrario a la práctica seguida en este materia, era el producto de una infame venta que se venía gestando desde fines del siglo XIX. Su ratificación por Panamá constituía, como afirmó el hijo del triunviro Federico Boyd -el Dr. Jorge E. Boyd- en su refutación al libro de Bunau Varilla, del 27 de noviembre de 1913, "la sentencia de muerte de esta infeliz nación" (37).

Los Estados Unidos de América se retrasaron un poco más (ya no les corría mucha prisa) y fue ratificado por el Senado el 23 de febrero del año siguiente, aunque el mismo fuera objeto de duras críticas por parte de la prensa opositora a los republicanos y dentro de la propia cámara alta en donde se produjeron escenas violentas y profirieron innumerables insultos. El tratado fue firmado por Roosevelt el 25 de febrero y el 26 fueron cambiadas las ratificaciones y entró en vigencia.

Por este tratado, conocido indistintamente como el Hay Bunau Varilla y Convención del Canal Istmico de 1903, los Estados Unidos garantizaban la independencia de la República de Panamá; se les concedía a perpetuidad el uso, ocupación y control de una faja de tierra de diez millas de ancho, además de cualesquiera otras tierras, aguas y tierras cubiertas por agua, para los fines del canal; se les concedía a los Estados Unidos tales derecho como "si ellos fueran soberanos" y con entera exclusión de Panamá en el ejercicio de los mismos; se les otorgaba el monopolio, a perpetuidad, para construir cualquier otro sistema de

---

(37) Jorge E. Boyd, Refutación al libro de Bunau Varilla "Panamá: Su creación, destrucción y resurrección, en Ernesto Castillero Reyes, Documentos históricos sobre la Independencia del Istmo de Panamá, Panamá, 1930, p. 321.

comunicación por medio de ferrocarril o canal entre los dos mares; se les daba el derecho a intervenir en las ciudades de Panamá y Colón para mantener el orden público cuando a juicio de ellos (los norteamericanos), Panamá no pudiera hacerlo. Casualmente esta cláusula originó que en la Constitución Nacional de Panamá de 1904 (aprobada el 13 de febrero) se incluyera el artículo 136 que no era otra cosa que un equivalente panameño de la Enmienda Platt; en virtud de este artículo constitucional, el Gobierno de los Estados Unidos de América podía intervenir, en cualquier punto de la República de Panamá—aunque el tratado Hay-Bunau Varilla solamente se habla de las ciudades de Panamá y Colón—, para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado, en el caso de que por virtud del tratado público aquella nación asumiere, o hubiere asumido la obligación de garantizar la independencia y soberanía de Panamá.

Lo que Panamá recibía no podía compararse con lo que otorgaba: 10 millones de dólares de una sola vez en la fecha del canje de ratificaciones y una anualidad de \$250,000, a partir del noveno año; derecho a transportar sus tropas y naves por el canal, y a usar su telecomunicación. En cuanto a la neutralidad del Canal (concepto jurídico harto confundido y del cual nos ocuparemos en los Capítulos V y VI de esta tesis), el tratado es sencillamente contradictorio, porque tras estipularla remitiéndose al tratado Hay-Pauncefote, los Estados Unidos recibían amplísimas facultades de defensa y protección, incluso de fortificación, al quedar los mismos autorizados para usar su policía, sus fuerzas terrestres y navales y establecer fortificaciones a objeto de proteger el canal.



De los diez millones citados, nueve fueron entregados por el Gobierno de los Estados Unidos a los banqueros monopolistas J. P. Morgan & Company como agentes de la República de Panamá y de esta suma, seis millones de dólares fueron colocados (1904) en instituciones financieras norteamericanas para inversión en hipotecas sobre bienes raíces o a interés de 4-1/2 por ciento anual para un "fondo de la posteridad" de Panamá.

Como se podrá apreciar, Panamá cedió más que Colombia. Ahora, si hiciéramos una comparación entre los tratados Herrán-Hay y Hay-Bunau Varilla con las estipulaciones similares del Contrato Salgar-Wyse entre Colombia y la Compañía francesa concesionarias del canal de Panamá (1878), veríamos con toda claridad que el imperialismo norteamericano impuso mayores condiciones y exigió más de la contraparte (Colombia y Panamá, respectivamente) que los franceses hicieron con Colombia. No cabe duda alguna que los norteamericanos obraron así animados por el expansionismo y ese mandato de la civilización a que aludía Teodoro Roosevelt.

PARTE SEGUNDA

STATUS JURIDICO DE LOS TRATADOS DEL  
CANAL DE PANAMA

(EL PRESENTE)

CAPITULO III

ENUNCIADO Y ANALISIS DE LOS PODERES OTORGADOS

A LOS ESTADOS UNIDOS EN

EL TRATADO HAY-BUNAU VARILLA

### CAPITULO III

## ENUNCIADO Y ANALISIS DE LOS PODERES OTORGADOS A LOS ESTADOS UNIDOS EN EL TRATADO HAY-BUNAU VARILLA

"Se equivocan, dicen, quienes suponen que los Estados Unidos emprendieron esta magna obra movidos por razones idealistas o inspirados en el beneficio de la humanidad".

Norma Padelford, The Panama Canal in Peace and War.

Vamos a examinar en este capítulo, uno a uno, todos los poderes jurisdiccionales y privilegios de carácter político otorgados a los Estados Unidos por la República de Panamá en el tratado Hay-Bunau Varilla, los que exceden, sin dudas, los suficientes o necesarios para construir, mantener y proteger el canal; después lo hacemos con las concesiones de carácter administrativo y fiscal, las concesiones de derechos pecuniarios, propietarios y reversionarios, es decir, todas las prestaciones de carácter general que constituyen propiamente la concesión canalera.

Dentro de los primeros, tenemos los siguientes: la garantía de la independencia del Istmo; la potestad jurisdiccional exclusiva dentro de la Zona del Canal; el monopolio de la comunicación interoceánica; el derecho de intervención para el mantenimiento del orden público; el derecho de usar la policía y las fuerzas navales y terrestres de los Estados Unidos para la seguridad y protección del canal, y, el de establecer fortificaciones con el mismo objeto.

Dentro de los segundos, enumeramos los siguientes: el uso, ocupación y control de islas, tierras y aguas dentro y fuera de la Zona del Canal; el derecho a dictar disposiciones sanitarias; exención de toda clase de impuestos; el uso de las ciudades y bahías de Panamá y Colón como lugares de anclaje; la libre inmigración y el libre acceso de obreros

de cualquier nacionalidad a las tierras del canal y sus talleres; el derecho de adquirir propiedad raíz en las ciudades de Panamá y Colón y en sus puertos adyacentes. También dentro de este mismo apartado veremos las concesiones de derechos pecuniarios, propietarios y reversionarios que Panamá hizo a los Estados Unidos por el inciso 1° del artículo XXII del tratado Hay-Bunau Varilla de 1903.

Más adelante, en el Capítulo IV, analizamos esos mismos u otros poderes, derechos, privilegios y exenciones de diversos caracteres otorgados a los Estados Unidos en los diversos actos reformativos al tratado original, a saber: Convenio Taft de 1903, tratados generales de 1926, 1936 y 1955, los acuerdos sobre bases militares de 1942 y 1947, así como los proyectos de tratados de 1967, que no fueron ratificados por ninguno de los dos gobiernos.

1. Poderes Jurisdiccionales y Privilegios de Carácter Político otorgados en el Tratado Hay-Bunau Varilla

a). La Garantía de la Independencia del Istmo.

Cierto es que el tratado Hay-Bunau Varilla contiene la garantía de la independencia de Panamá y pudiera observarse que esta garantía -como afirma Ricardo J. Alfaro (1)-, compensaba muchas de las nuevas concesiones en que habían convenido el Ministro Philippe Bunau Varilla y John Hay, pero la misma no fue una concesión estipulada en beneficio exclusivo de la República de Panamá. Ella fue al mismo tiempo una salvaguarda para la construcción del canal pues es evidente que los Estados Unidos se habrían visto en la imposibilidad física y legal de construir el canal

---

(1) Nota enviada por Ricardo J. Alfaro, Ministro de Panamá en Washington, a Charles Hughes, Secretario de Estado de los Estados Unidos, Legación de Panamá en Washington, D. C., 3 de enero de 1923. (Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., p. 366).

y de mantener sobre la Zona del mismo sus derechos jurisdiccionales si le hubiera sido dable a cualquier potencia destruir la independencia de la República de Panamá.

El artículo I del Tratado Hay-Bunau Varilla dice, en efecto que "los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá". No puede ser más claro en su redacción. Por éste, Panamá pasa a ser, aunque el texto no lo dice, un cuasi-protectorado de los Estados Unidos de América, situación que ponía en tela de juicio la plenitud de su soberanía. No viene a ser un protectorado jurídicamente especificado porque la soberanía interior es ejercida por Panamá y no está limitada por la acción del Estado "protector" (los Estados Unidos) que no asumió la soberanía exterior, aunque si, como veremos más adelante, ejerce todos los derechos, poderes y autoridad como si ellos fueran soberanos dentro de la Zona del Canal. Sin embargo, al asumir la garantía de la independencia de la Nueva República panameña, los Estados Unidos reconocen junto con ésta que es imposible subsistir como Estado libre e independiente si de por medio no está la acción de salvaguardia que sólo los Estados Unidos pueden ofrecer.

En el caso de Panamá es evidente que ésta conserva una personalidad internacional, que mantiene un derecho de legación activo y pasivo y la facultad de celebrar tratados y si éstas no están -de jure- bajo la fiscalización del gobierno de los Estados Unidos (caso de protectorado), en la práctica este país viene a controlar los derechos inherentes a la soberanía panameña, al menos en sus primeros años de vida independiente. Dicho sea de paso, los Estados Unidos nunca afirmaron que Panamá fuera un Estado protegido.

La redacción de este artículo era tan clara y enfática que excluía toda idea distinta de la simple garantía de un Estado por otro. Por esto y por lo antes dicho, la República de Panamá no debe ser considerada como lo que en el derecho internacional definimos como "protectorado". Hemos de dejar bien claro que la garantía y mantenimiento de la independencia de Panamá, amén de no constituir ningún beneficio para Panamá en relación con los múltiples derechos y privilegios otorgados en las restantes cláusulas del Tratado de 1903, es un sarcasmo. ¿Cómo podía Panamá obligarse en un tratado con los Estados Unidos como un estado libre e independiente, es decir, presentarse ante otro Estado en calidad de parte contratante capaz, sino era siquiera suficientemente apta para garantizar y mantener su propia independencia política? Evidentemente, Panamá no estaba capacitada para negociar un tratado internacional, ni para obligarse internacionalmente, ni en condiciones de garantizar el cumplimiento de un tratado, sino podía defender siquiera la integridad territorial frente a una irritada Colombia que amenazaba con recuperar su territorio perdido.

El hecho único de la garantía de la independencia contenida en el artículo I del tratado Hay-Bunau Varilla implica que los Estados Unidos negociaron este instrumento jurídico con la contraparte incapacitada para ello y por lo tanto, carente para asumir deberes y derechos en la comunidad internacional presupuesto en el concepto de "sujeto de Derecho Internacional"(2).

---

(2) Ser sujeto de Derecho Internacional presupone la capacidad para asumir deberes y derechos en la comunidad internacional. Esta, fundamentalmente, es la característica de los Estados. Pero, como apunta Verdross, la existencia de un Estado se constata a través del principio de efectividad. Según este principio, "un nuevo estado existe ante el Derecho Internacional si su ordenamiento ha logrado imponerse efectivamente". El propio Verdross define los sujetos de Derecho Internacional como "aquellas personas cuyo comportamiento regula directamente el orden jurídico internacional". (Alfred

Además, es un hecho comprobado, los Estados Unidos amenazaron constantemente al gobierno de la República de Panamá cuando le hicieron ver, a través del Secretario de Estado John Hay y del Ministro de Panamá en Washington Bunau Varilla, que esa garantía tan necesaria para los panameños y vital para su independencia política sería retirada con lo cual quedarían a merced de los colombianos si no era firmado el tratado urgentemente y luego ratificado, sin modificaciones, por el Gobierno panameño.

A ello hay que añadir que era el propio gobierno panameño el que más interesado estaba en alcanzar el protectorado de los Estados Unidos a como diera lugar. Basta fijarse en las instrucciones que cursara el Ministro de Relaciones Exteriores del nuevo gobierno panameño a Bunau Varilla, relativas a la convención sobre el canal istmico (supra, nota 31, página 117, Cap. II). Los propios "próceres de la independencia" urgían a Bunau Varilla que procurara extender la protección, mediante tratado, a todo el departamento de Panamá y no sólo al Istmo propiamente, como rezaba el tratado Mallarino-Bidlack, de 1846. La respuesta de Bunau Varilla y de John Hay no pudo ser más clara: "la firma inmediata del tratado era el precio de esa protección".

Como quiera que en virtud del artículo XXIII del tratado Herrán-Hay, Colombia permitía el empleo de la fuerza armada necesaria de los Estados

---

Vedross, Derecho Internacional Público, Biblioteca Jurídica Aguilar, 4a. edición alemana, traducción directa de Antonio Truyol y Serra, Madrid 1967, p. 131). No obstante hacemos notar que el principio de efectividad no rige de manera incondicional, sino que tiene validez dentro del marco del Derecho Internacional. De otra manera, la extensión indiscriminada del principio de efectividad haría derrumbar los fundamentos mismos del Derecho Internacional. (Véase Alfred Verdross, op. cit., ps. 83-84.). Otro autor, Paul Reuter, nos dice así: "El estudio de la legitimidad, en relación con el derecho internacional, conduce a sentar un principio y un límite a este principio. El principio es el de la efectividad de los poderes ejercidos sobre el territorio. Según este principio, es legítima toda incorporación acompañada del ejercicio efectivo de las funciones del Estado". (Paul Reuter, Instituciones Internacionales, traducción de Antonio Truyol



Unidos para la seguridad y protección del canal siempre y cuando aquélla no pudiese atender este compromiso, y al firmarse el tratado Hay-Bunau Varilla no podría Panamá ofrecer igual condición de garante, los Estados Unidos adoptaron asumir ellos esa garantía ya no sólo de la zona istmica, sino de toda la República de Panamá, lo que les permitía -según interpretación muy unilateral- intervenir en toda ella siempre y cuando la integridad territorial del país estuviese amenazada. Ello no significaba para Panamá un beneficio tan grande que compensara muchos de los derechos, privilegios y poderes otorgados a los norteamericanos, como afirmara Alfaro (supra, nota 1, Cap. II p. 129), sino que por el contrario, venía a significar la seguridad de que tal actitud garantizaba la pronta terminación de la vía acuática, su dominio y monopolio de la ruta y el inicio de un más acentuado poderío naval y ejercicio pleno de su esfera de influencia en el continente americano.

Para los gobernantes de entonces, la cuestión de la soberanía o seguridad exterior de la nueva república estaba resuelta con la garantía

<sup>9</sup>  
y Serra, Casa Editorial Bosh, Barcelona, 1959, p. 159). "Para la existencia de un Estado no basta que una población esté fijada en su territorio, es preciso que aparezca, bajo forma de poderes públicos, una organización capaz de asumir las funciones del Estado. Sus caracteres deben ser precisados en lo que concierne a su efectividad, a la libertad de su régimen político y a su soberanía". Por efectividad, entiende Reuter, que los poderes públicos deben ser efectivamente capaces de asumir las funciones externas e internas del Estado, es decir, de asegurar un orden a la vez jurídico y material. Puede ocurrir que, por efecto de resoluciones o de guerras, una organización semejante no exista. En este caso y mientras tal condición no se cumpla, no hay Estado (Ibid., ps. 165-166).

Otro autor, Hans Kelsen, sostiene que "el Estado en sí no es sino un orden, un poder organizado o, lo que es lo mismo, una organización. La afirmación de que el Estado es un 'poder' no significa otra cosa que este orden social es efectivo. Como poder, el Estado es la eficacia de un orden jurídico, y como orden u organización es este orden jurídico mismo o, cuando se lo represente como un ser personal, la personificación de este orden. La afirmación de que un orden social tiene 'poder' significa que es efectivo, y eso quiere decir que es en general obedecido y aplicado. El poder de un orden social es su eficacia". (Hans Kelsen, Principios de Derecho Internacional Público, traducción de H. Caminos y E. Hermida, Librería El Ateneo, Buenos Aires, 1965, p. 92).

ofrecida por los Estados Unidos de mantener a Panamá siempre como un Estado independiente. Con el tiempo esta garantía se tornó en una especie de protectorado parcial, puesto que sobre la actividad internacional e interna de Panamá pendía el veto del protector, aunque Panamá mantuvo personalidad propia entre los demás Estados y la atribución de ejercer formalmente una serie de actos de soberanía. En 1936, con la firma del tratado entre estos dos países, la garantía y mantenimiento de la independencia desaparece al subrogarse el artículo I de la Convención de 1903, pero no desaparece con el tratado la condición de Estado cliente de los Estados Unidos, que por no llamarle protectorado, intenta algunos autores desterrar la idea de inferioridad evocada por éste. Algunos de ellos, lo definen como aquel Estado que sólo confía a otro, especialmente habilitado para ello, la defensa de algunos de sus asuntos o intereses. Otros como el Estado producto de un pacto determinado por requerimientos económicos (Protectorado financiero). Independientemente del grado de dependencia y de la denominación que queramos atribuirle a esta situación especial, no cabe duda de que se trata de una manifestación colonialista.

Ejemplos simultáneos o posteriores al de Panamá, confirman que no sólo ésta mantiene dicho status de dependencia; en realidad, son casi todos los países hispanoamericanos los que la ostentan. Véamos algunos ejemplos clásicos: a) República Dominicana: Celebró un tratado con los Estados Unidos, de fecha 8 de febrero de 1907, acordándose que los Estados Unidos debían administrar las aduanas durante 50 años y que el Presidente de los Estados Unidos designaría un síndico general para cobrar los derechos aduaneros y aplicar los ingresos a fines específicos; b) Haití: Celebró el 16 de septiembre de 1915 un tratado con los Estados Unidos a

consecuencia de una revolución que motivó el envío de fuerzas armadas para proteger la vida y bienes de ciudadanos de los Estados Unidos y otros países para evitar la posible intervención de otros Estados y conjurar los reclamos de estados europeos acreedores como Gran Bretaña, Francia y Alemania. También obtuvieron los Estados Unidos por este tratado la administración de las aduanas haitianas y de las finanzas internas;

c) Cuba: El gobierno de Cuba consintió por un tratado de 22 de mayo de 1903 el derecho a intervenir para preservar la independencia cubana y asegurar el mantenimiento de un gobierno apto para la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual. En este tratado se incluyó la famosa Enmienda Platt que hizo su aparición después de la firma de la paz posterior a la guerra hispano-norteamericana. Por el tratado se prohíbe a Cuba celebrar tratados u otros pactos con cualquier potencia o potencias extranjeras que disminuyera o tendiera a disminuir la independencia de Cuba; ch) Nicaragua: Le tocó en 1909 sufrir la intervención norteamericana. Las tropas llegaron con el propósito de proteger la vida y bienes de los norteamericanos y apoyaron a los revolucionarios desalojando al gobierno constituido. El 6 de julio de 1911 se firmó un tratado concediendo a los Estados Unidos el derecho de administrar las aduanas para cancelar la deuda política. En 1914, Nicaragua y Estados Unidos celebraron el tratado llamado Bryan-Chamorro que concedía a los Estados Unidos -aunque ya se encontraba el Canal de Panamá casi terminado-, los derechos para construir y administrar un canal en territorio nicaragüense y el arrendamiento de islas y de sitio para una base naval.

Cuando examinemos en el apartado d) de esta sección el derecho de intervención de las fuerzas armadas norteamericanas para el manteni-

miento del orden público, veremos cómo, en el caso de Panamá, este derecho consagrado en el artículo VII del tratado Hay-Bunau Varilla originó una serie de intervenciones de las fuerzas armadas norteamericanas en territorio nacional panameño llegando inclusive a conminar, en 1904 -a escasos doce meses de vida independiente-, al Gobierno panameño a decretar la abolición del Ejército Nacional y su reemplazo por un cuerpo de policía. (3).

En todos los casos mencionados, las manifestaciones típicas del sometimiento saltan a la vista. Habrá divergencias en cuanto a la calificación, pero todos<sup>0</sup> coincidirán en que son relaciones de dependencia originadas fundamentalmente por causas económicas que paralela o sucesivamente, según los casos, producen la penetración política y económica. Aplican las inversiones principalmente sobre fuentes de energía o las riquezas más valiosas de la zona y orientan la economía de cada Estado hacia los Estados Unidos en forma tal que América es una región rica en recursos y sin embargo sus habitantes experimentan hambre; sufre un crecimiento demográfico que amenaza dejar atrás al de la producción; prima la ignorancia, el analfabetismo, la insalubridad y otras lacras; la riqueza está desigualmente repartida y en la producción reina el monocultivo; los ricos tienen escasa conciencia social y los intereses del extranjero son considerables.

Reconocen los Estados Unidos en las plumas y voces de sus más autorizados historiadores y científicos políticos que sus intervenciones en el Caribe (Cuba, Haití, República Dominicana, Nicaragua y Panamá) tuvieron un doble objetivo en cada caso: restaurar el orden en las

---

(3) Memoria de Relaciones Exteriores, Panamá, 1906, ps. 371-388.

finanzas del país en cuestión y reconstruir o entrenar fuerzas militares nativas con vista a ayudar a mantener la estabilidad política. Según Herbert Mathews, "en los cinco casos, los resultados inmediatos fueron beneficiosos, pero, a la larga, los resultados para esos mismos cinco fueron nulos o muy malos... El más típico caso es el de Panamá, pues la existencia jurídica de este país como Estado es el resultado de la intervención norteamericana". (4).

No insistiremos más sobre el tema de la garantía de la independencia; cuando analicemos más adelante el derecho de intervención otorgado por Panamá a los Estados Unidos para el mantenimiento del orden público, se percatará entonces el lector, con mayor lujo de detalles, las intervenciones a que dieron lugar la garantía y mantenimiento de la independencia de Panamá por los Estados Unidos, los que quedaron igualmente consagrados en la Constitución Nacional de 1904, como quedara antes dicho.

b) Potestad Jurisdiccional Exclusiva dentro de la Zona del Canal.

Para un análisis de este tema, el más importante quizá del tratado, enunciemos primeramente el contenido de los artículo II y III del tratado Hay-Bunau Varilla del 18 de noviembre de 1903. Dicen los artículos mencionados lo siguiente:

"Artículo II: La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado canal, de diez millas de ancho que se extienden a una distancia de cinco milla a cada lado de la línea central de la ruta del Canal que se va a contruir, comenzando dicha zona en el Mar Caribe a tres millas marítimas de la línea media de la bajamar y extendiéndose a través del Istmo de Panamá

---

(4) Herbert L. Mathews y K. H. Silvert, Los Estados Unidos y América Latina, Editorial Grijalbo, S. A., Colección 70, México, 1967, ps. 27-28.

hacia el Océano Pacífico hasta una distancia de tres millas marítimas de la línea media de la bajamar, con la condición de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades, que están comprendidas dentro de los límites de la zona arriba descrita, no quedan incluidas en esta concesión. La República de Panamá, concede, además, a perpetuidad, a los Estados Unidos, el uso, ocupación y control de cualesquiera otras tierras y aguas fuera de la zona arriba descrita, que puedan ser necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal, o de cualesquiera canales auxiliares u otras obras necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de la citada empresa.

La República de Panamá concede, además, y de igual manera a los Estados Unidos, a perpetuidad, todas las islas que se hallen dentro de los límites de la zona arriba descrita, así como también, el grupo de pequeñas islas en la Bahía de Panamá, llamadas, Perico, Naos, Culebra y Flamenco.

Artículo III : La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la zona mencionada y descrita en el artículo II de este convenio y dentro de los límites de todas las tierras y aguas auxiliares mencionadas y descritas en el citado Artículo II, todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá."(5)

Se ha discutido siempre la nulidad del tratado por el contenido de estos dos artículos. Se ha dicho que la perpetuidad en él establecida es contraria a la esencia de la soberanía y a los principios generales del derecho. Se ha discutido, se discute y se continuará discutiendo (nosotros volveremos a hacerlo en el capítulo V de este tesis) el problema de la soberanía. Hay prácticamente un consenso universal para admitir la soberanía de Egipto en el Canal de Suez, y hay un debate, un poco vago en relación con la

---

(5) Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 184-185.

soberanía de Panamá en el Canal y la Zona adyacente. Los tratadistas, en su inmensa mayoría, han dicho con claridad en sus diversas interpretaciones del tratado de 1903 que Panamá conserva su soberanía sobre el territorio donde el Canal está construido (Zona del Canal de Panamá).

'No puede haber enajenaciones implícitas de la soberanía -dice Raúl Cervantes Ahumada (6)-, y el tratado de 1903 no la enajena expresamente". Panamá no ha perdido la soberanía por el hecho de haber concedido la jurisdicción a la potencia que construyó el canal.

El preámbulo del tratado Hay-Bunau Varilla comienza diciendo que "deseando los Estados Unidos de América y la República de Panamá asegurar la construcción de un canal, etc...; habiendo expedido el Congreso de los Estados Unidos de América una ley aprobada el 28 de junio de 1902 con tal fin..., y residiendo efectivamente la soberanía de ese territorio en la República de Panamá, las Altas Partes Contratantes han resuelto celebrar una Convención con tal objeto...". Si esto último lo analizamos junto a la frase contenida en el artículo III del tratado en la cual se dice que "La República de Panamá concede a los Estados Unidos... todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos del territorio...", veremos claramente que los Estados Unidos no tienen derechos de soberanía en la

---

(6) Raúl Cervantes Ahumada, disertación ante la "Mesa Redonda sobre los Canales Internacionales", organizada por la Universidad de Panamá, del 25 al 29 de marzo de 1957. Véase Ricardo J. Alfaro et al., Los Canales Internacionales, Lito Universidad de Panamá, 1957, p. 41. En esta Mesa Redonda participaron: Ricardo J. Alfaro (Panamá), Harmodio Arias (Panamá), Ernesto Alvarado García (Honduras), Diógenes A. Arosemena G. (Panamá), Ernesto Barros Jarpa (Chile), Raúl Cervantes Ahumado (México), Felipe Juan Escobar (Panamá), Octavio Fábrega (Panamá), Fabio Fournier (Costa Rica), Francisco V. García-Amador (Cuba), Carlos García Bauer (Guatemala), César A. Quintero (Panamá), Vicente Sáenz (México) y Hernán Zelaya González (Nicaragua).

zona. Disponen únicamente de jurisdicción, y ésta es limitada, en su carácter de concesionarios para un servicio público internacional. En otras palabras, los Estados Unidos tienen jurisdicción allí donde obtuvo la concesión para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del canal interoceánico, y no sobre la pretendida cesión de territorio de soberanía, ni sobre derechos propietarios, ni sobre un arrendamiento, a pesar de algunas cláusulas adicionales del convenio, de provecho e interpretación unilateral por los Estados Unidos.

Vicente Sáenz, en su disertación ante la Mesa Redonda sobre los Canales Internacionales, al referirse a los poderes jurisdiccionales otorgados por Panamá a los Estados Unidos manifestó:

"...tiene jurisdicción el gobierno norteamericano; pero no... para emitir y expender sellos postales, con un rendimiento promediado en 1947, 1948 y 1949, a favor del tesoro estadounidense, por algo más de 600,000 dólares anuales; ni para ahogar el comercio panameño con la competencia de los comisariatos; ni para explotar hoteles y espectáculos públicos; ni para discriminar a los seres humanos que no sean blancos o nativos de la Federación; ni para establecer, en fin, un estado todopoderoso extranjero dentro del Estado Nacional panameño si hemos de convenir en la soberanía del Estado ribereño, del Estado dueño del territorio, en la Zona del Canal." (7)

Los artículos II y III del tratado Hay-Bunau Varilla, en virtud de los cuales Panamá reconoce a los Estados Unidos, a perpetuidad, "el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua, para la construcción, conservación, servicio, sanidad y protección del canal" y "todos los derechos, poder y autoridad en la zona mencionada con entera exclusión de la República de Panamá", ponen claramente de manifiesto el carácter leonino del tratado, "reflejo articulado de una notoria

---

(7) Vicente Sáenz, disertación ante la "Mesa Redonda sobre los Canales Internacionales". Véase Ricardo J. Alfaro et al., Los Canales Internacionales, op. cit., p. 360.



preeminencia -como afirma Camilo Barcia Trelles-, que permite a uno de los pactantes imponer condiciones, no sólo recusables, jurídicas y moralmente considerables, sino, en última instancia y a más corto o dilatado plazo, notoriamente perniciosas para quien las impuso" (8).

Si bien es cierto que el mencionado artículo III es claro en su redacción, no lo es menos el hecho de que esa facultad de actuar como si fueran soberanos demuestran, inmediatamente, que ellos no lo son y que el artículo sólo puede referirse a los derechos jurisdiccionales para los fines de construir, mantener, sanear, administrar y proteger el canal. Siempre se ha sostenido que Panamá no cedió soberanía a los Estados Unidos en el tratado Hay-Bunau Varilla; el artículo III estipula que los Estados poseerían y ejercerían los derechos, poder y autoridad que la República les concediera sobre la zona, como si ellos fueran soberanos en el territorio. Esta es una frase condicional que encierra una negativa implícita: Los Estados Unidos no son soberanos en la Zona del Canal. Así lo confirma Don José Domingo de Obaldía, Ministro de Panamá en Washington, en nota enviada a John Hay, el 11 de agosto de 1904. "Esa expresión lleva implícita -dice de Obaldía (9)- la idea de que no lo son, y aunque en la parte final del artículo se agrega 'con entera exclusión del ejercicio de la República de Panamá de tales derechos soberanos, poder y autoridad', tales palabras, que se encuentran en evidente contradicción con las que preceden, deben ser interpretadas de acuerdo con otros artículos posteriores del convenio, que demuestran la intención real de los contratantes". Por otro lado, "si los Estados Unidos fueran soberanos en esa faja de tierra

---

(8) Camilo Barcia Trelles, La Experiencia Panameña, Revista de Política Internacional, No. 71, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, p. 47.

(9) Véase texto completo de la nota en Diógenes A. Arosemena G., op. cit., p. 162.

-como afirma Yau-, ellos no tendrían que pactar derechos y deberes con Panamá, pues su consentimiento no sería necesario" (10). Queda pues, claro, que Panamá conserva la nuda soberanía; lo que cede es el ejercicio de la misma.

Una regla de interpretación en materia de tratados exige que las cláusulas sean analizadas en su conjunto, y no aisladamente, para comprender la verdadera intención de las partes (11). Basándonos en este sencillo procedimiento, mediante el cual armonizamos las distintas cláusulas que integran el acuerdo, llegamos a la conclusión de que Panamá concedió el uso, ocupación y control de esa faja de tierra a los Estados Unidos para fines exclusivos de construir, mantener, manejar y proteger el canal; y, para facilitar el cumplimiento de esos objetivos, Panamá otorgó aquellos derechos jurisdiccionales, pero no para que allí ejercieran los Estados Unidos plena soberanía y otros actos no estipulados en el tratado. Los Estados Unidos son simples concesionarios de algunos derechos jurisdiccionales para los fines del canal.

Para comprobar que en el tratado Hay-Bunau Varilla no hubo traspaso absoluto de soberanía, basta leer el artículo IV del tratado Herrán-Hay -antecedente valiosísimo al tratado Hay-Bunau Varilla- y los artículos VI, X, XII, XIII y XXIII de éste último. El Artículo IV del tratado Herrán-Hay dice así:

" Los derechos y privilegios concedidos a los Estados Unidos por los términos de esta Convención no afectarán la soberanía de la República de Colombia sobre el territorio

---

(10) Julio Yau V., op. cit., p. 170.

(11) El Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), dice, en su apartado primero lo siguiente: "1. Un tratado debería interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin".

dentro de cuyos límites habrán de ejercerse tales derechos y privilegios. El Gobierno de los Estados Unidos reconoce en un todo esta soberanía y rechaza toda pretensión de menoscabarla de manera cualquiera, o de aumentar su territorio a expensas de Colombia o de cualquiera de las Repúblicas hermanas de Centro o Sur América; pues desea por el contrario robustecer el poder de las Repúblicas en este continente y promover, desarrollar y conservar su prosperidad e independencia". (12).

Este convenio (Herrán-Hay), al igual que el tratado Hay-Bunau Varilla, fue celebrado con el objeto de facilitar a los Estados Unidos la construcción de un canal. "Ni en uno ni en otro caso -sostiene de Obaldía (13)- fue el pensamiento de las altas partes contratantes celebrar un convenio de cesión de territorio ni de renuncia absoluta de soberanía por parte de alguna de ellas". Ambos convenios versan sobre la concesión a los Estados Unidos del uso, ocupación y control de ciertas tierras y aguas para facilitar la construcción de un canal marítimo entre el Atlántico y el Pacífico y en ninguno de ellos se ha usado expresión alguna que implique traspaso del dominio absoluto sobre el territorio, ni mucho menos la transferencia de la soberanía. En la Convención Herrán-Hay, que debe siempre tenerse presente al estudiar el tratado de Panamá y los Estados Unidos, éstos declararon de modo expreso que ellos no deseaban menoscabar la soberanía de ninguno de los países de Centro y Sur América ni adquirir parte alguna de sus territorios, sino que, al contrario, estaban interesados en que conservaran su independencia y en que desarrollaran su poder y su riqueza.

En el artículo VI del tratado Hay-Bunau Varilla se trata de los derechos de propiedad de particulares en la Zona y se convino que todo daño causado

---

(12) Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., p. 162.

(13) Nota de José Domingo de Obaldía a John Hay, de 11 de agosto de 1904, Legación de Panamá, Washington, D. C., (Véase Diógenes A. Arosemena G., op. cit., p. 256).

y toda expropiación hecha con motivo de las concesiones otorgadas a los Estados Unidos, o por razón de la construcción, conservación, explotación, sanidad y protección del canal y de sus obras auxiliares, sean investigados, apreciados y decididos por una comisión mixta nombrada por los dos países y cuyas decisiones serán finales. Queda claro entonces que si los Estados Unidos poseyeran la soberanía sobre la Zona, con exclusión absoluta de Panamá, esa cláusula sería inexplicable.

Por el artículo X, la República de Panamá convino en que no se impondrían contribuciones, ya sean nacionales, municipales, departamentales o de cualquiera otra clase sobre el canal, los ferrocarriles y obras auxiliares, remolcadores y otras naves empleadas en el servicio del canal, etc., como tampoco sobre los empleados, obreros y otros individuos al servicio del canal, del ferrocarril y obras auxiliares. De esta estipulación se deduce muy claramente también que Panamá conserva la facultad de imponer esas contribuciones sobre las propiedades y personas no comprendidas en la excepción.

Igual criterio podemos observar para los artículos XII, XIII y XXIII del tratado Hay-Bunau Varilla; es decir, la estipulación de los mismos es prueba evidente de que los países contratantes no pensaron en que uno de ellos cediese la soberanía de la zona. En ellos, la República de Panamá se obliga:

1° A permitir la inmigración y libre acceso a las tierras y talleres del Canal a todos los empleados y obreros de cualquiera nacionalidad que vengán contratados para trabajar o que busquen empleo en él, con sus respectivas familias. (artículo XII);

2° A eximir a dichos inmigrantes a la zona, del servicio militar de la República de Panamá. (artículo XII);

3° A permitir a los Estados Unidos la importación a dicha zona, libre de derechos de aduana, impuestos, contribuciones, gravámenes de otra clase, toda clase de naves, drogas, máquinas y cualesquiera artículos necesarios y convenientes para la construcción, conservación, servicio, sanidad y protección del canal. (artículo XIII);

4° A permitir a los Estados Unidos el empleo de sus fuerzas de policía y de sus fuerzas terrestres y navales para la protección del canal. (artículo XXIII).

Claro es pues que estos artículos posteriores al III contradicen el espíritu, la letra y la interpretación unilateral que del mismo han querido dar los norteamericanos. El hecho de permitir ciertas cosas, tales como la entrada a la zona de ciertos inmigrantes, la no imposición de contribuciones al Canal ni a sus obras auxiliares, etc., la admisión de la introducción a la Zona, libres de derechos de importación, de los artículos necesarios para el Canal, las obras auxiliares, y los empleados en ellas, así como la autorización a los Estados Unidos para usar sus fuerzas de mar y de tierra en el caso de que fuesen indispensables para la protección del canal, la cual implica que si estas cláusulas no existieran, los Estados Unidos no tendrían tales privilegios y facultades y que la República de Panamá podría impedirlo y ninguna de las estipulaciones que hemos enumerado tendrían razón de ser si la República de Panamá hubiera renunciado al dominio de la Zona y a sus derechos de soberanía en absoluto.

Además resulta claro que la intención de Philippe Bunau Varilla era la de incluir la cláusula III y por ella conferir a los Estados Unidos, y privar a Panamá, del mayor número posible de poderes, derechos, y facultades sobre el territorio de la Zona del Canal. En la práctica

-como afirma Eloy Benedetti-, "este intento quedó frustrado por la existencia de las otras cláusulas del Tratado que nítidamente precisan los fines específicos de la convención y determinan las facultades limitadas que los Estados Unidos puedan ejercer en la Zona del Canal" (14). Si existiere alguna contradicción entre las cláusulas sobre las cuales hemos hecho mención y la del artículo III del tratado Hay-Bunau Varilla, es claro que las últimas deben prevalecer, porque son más específicas y más claras y porque están más conformes que aquélla con las demás cláusulas del mismo convenio.

De acuerdo con la interpretación norteamericana, los Estados Unidos se han arrogado poderes absolutos sobre materias que no son objeto del acuerdo, y que envuelven cuestiones diversas: una jurisdicción total (penal, fiscal, laboral, etc.); el ejercicio del comercio; la implantación de un servicio postal propio; los sistemas de aduanas, inmigración, salubridad; la extensión de las exoneraciones fiscales a sectores no autorizados; el negocio de hoteles, cinemas, teatros, centros de diversión, etc.; el comercio directo con los barcos que transitan por el Canal, en notorio perjuicio de la economía de Panamá; los sistemas educativos norteamericanos, hospitales, iglesias, etc.

La interpretación de un pacto no depende de una sola de sus cláusulas, sino de todas ellas tomadas en conjunto. "Para determinar la naturaleza o el carácter de un pacto -como sostiene Harmodio Arias- lo esencial es averiguar el objeto, finalidad que los contratantes han tenido en mira... Es un principio de derecho que tiene aceptación general" (15). A pesar

---

(14) Eloy Benedetti, Tres Ensayos sobre el Canal de Panamá, Ediciones Nuevos Rumbos, Panamá, 1965, p. 33.

(15) Harmodio Arias, La Soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal, en Ricardo J. Alfaro et al., Panamá y los Estados Unidos ante el problema del Canal, Universidad de Panamá, Panamá, 1966, p. 51.

de ese principio fundamental, los Estados Unidos han querido reclamar la soberanía irrestricta sobre la Zona del Canal y para ello se basan en el artículo III del tratado, y que ya citáramos. A pesar también de que las reglas de interpretación de los tratados que son usuales en el derecho internacional y que, siendo compartidos de modo claro y nítido en decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos, contradicen la actitud de los norteamericanos, el Gobierno de este país insiste en reclamar la soberanía sobre la Zona del Canal.

Veámos, según resumen de los internacionalistas Good y Slemp, esas reglas de interpretación de los tratados sentadas por la Corte de los Estados Unidos.

- 1° Debe regir la intención manifiesta de las partes contratantes.
- 2° Los tratados deben interpretarse según los mismos principios que gobiernan la interpretación de los contratos privados.
- 3° Debe examinarse todo el instrumento con el fin de determinar cuál es la verdadera intención de las partes contratantes.
- 4° Deben examinarse las disposiciones de un tratado a la luz de las circunstancias que lo rodean y acompañan.
- 5° Los tratados deben ser interpretados con espíritu amplio y liberal.
- 6° Dondequiera que fuera practicable, debe dársele un significado sensato a todas las disposiciones de un tratado.
- 7° De conformidad con la Constitución de los Estados Unidos, los tratados y estatutos legislativos se miden e interpretan por las mismas reglas de la ley de la equidad.
- 8° Cuando un tratado contiene una cláusula general y también disposiciones específicas, las disposiciones específicas limitarán la cláusula general.

9° El espíritu racional de una ley o tratado prevalecerá sobre su texto, especialmente cuando el significado literal resultaría en injusticia y el significado de los términos generales puede ser restringido por el espíritu racional del tratado y el lenguaje general puede entenderse en sentido que admita excepciones implícitas

Por la regla 8a. queda bien claro que los artículos posteriores al III del tratado de 1903 regulan materias específicas, por lo tanto éstas limitan la cláusula III de la convención. A las ya mencionadas estipulaciones de los artículos VI, X, XII, XIII y XXIII, hemos de añadir el XVI, el XIX y el XVIII. El artículo XVI prevé la celebración de un futuro entendimiento en cuanto a la persecución, captura, prisión y entrega de criminales refugiados de la Zona a la República. Este artículo indica que los Estados Unidos ejercerán poderes de policía y judiciales dentro de la Zona del Canal con exclusión del ejercicio de tales poderes por parte de Panamá. El artículo XIX reserva a Panamá el derecho de tránsito a través del Canal de sus naves, tropas, municiones y suministros sin el pago de derechos de ninguna clase, derecho que se extiende igualmente al transporte por ferrocarril. Esta es una excepción al control general respecto a la operación del Canal y el ferrocarril concedidos a los Estados Unidos en distintas disposiciones del tratado. Una restricción un tanto parecida ocurre en el artículo XVIII por medio del cual este país se obliga a que el Canal será neutral a perpetuidad y abierto al comercio según los términos del tratado Hay-Pauncefote.

Puede sostenerse en virtud de lo expresado anteriormente que, no obstante el artículo II del tratado del canal, el ejercicio de jurisdicción



de los Estados Unidos se halla seriamente limitado; que, en tanto con respecto al poder judicial su autoridad parece bastante amplia, en lo que respecta a cuestiones comerciales y fiscales los Estados Unidos meramente gozan de ciertas exenciones específicas concedidas por la República de Panamá; que aún en cuanto al poder gubernamental de los Estados Unidos, éste se halla limitado hasta el punto de que no podría imponer restricciones generales de inmigración ni servicio militar obligatorio sobre las personas en general en la Zona del Canal aun cuando los Estados Unidos gozan de completos poderes administrativos referentes al mantenimiento del orden público y la seguridad y en lo que respecta a la construcción, mantenimiento, operación, saneamiento, protección y neutralidad del Canal...

Esta interpretación conduce a la afirmación de que el tratado del Canal es una concesión de poderes limitados a los Estados Unidos en lo que respecta a la Zona del Canal, y que en consecuencia, los Estados Unidos deben encontrar en dicho tratado autoridad para cada derecho que pretenda ejercer y para cada acto que ejecute. Por lo tanto, si los Estados Unidos importan artículos para la venta a los barcos que cruzan el canal o para las personas no conectadas con el canal; o si entra en negocios comerciales no relacionados con el canal; o si reclama un derecho irrestricto de libre importación a la Zona; o si establece un sistema postal y emite estampillas; o si reclama exención de impuestos respecto a la propiedad del ferrocarril situada dentro de Panamá, los Estados Unidos deben encontrar para ello una autorización en las disposiciones del tratado del canal o en algún otro acuerdo con Panamá. "La mera falta de una cláusula que le prohíba no sería suficiente autorización, según la interpretación de

Woolsey (16)". Es muy interesante lo que este mismo autor, eminente internacionalista norteamericano y destacado miembro y ex-presidente de la Sociedad Americana de Derecho Internacional, nos señala al respecto. Dice así:

"No es en detrimento de los puntos de vista que sostienen los dos países el decir que no fue la intención de ninguna de las partes que los Estados Unidos mantuvieran y administraran la Zona del Canal como una colonia independiente o como una posesión de los Estados Unidos. La Zona del Canal es más bien una especie de gran derecho de tránsito a través del territorio panameño del cual los Estados Unidos son los administradores y protectores con poder suficiente para llevar a cabo el gran fin contemplado por las partes". (17)

Por la última regla para la interpretación de los tratados sentada por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, que tiene una aplicación especial en la interpretación del tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, tiene Panamá suficiente asidero jurídico-internacional para rechazar la interpretación unilateral de los Estados Unidos. La misma regla 9a. es expresada con más detalles en la opinión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso del "Church of the Holy Trinity vs. United States", 143 U. S. 457, donde se afirma lo siguiente:

"Es regla general que una cosa puede estar dentro de la letra de la ley y no así dentro de su espíritu ni dentro de la intención del legislador. Esto ha sido sentado con frecuencia y los registros están llenos de casos que ilustran su aplicación. Esta no es la sustitución de la voluntad del juez por la del legislador, pues con frecuencia se usan palabras de significado general en una ley, palabras con un sentido lo suficientemente amplio para incluir en él un acto en cuestión, y aún así la consideración en total de la legislación... de las circunstancias que rodean el establecimiento de la misma, o de los resultados absurdos que siguen al dar tan amplio sentido a las palabras,

(16) L. W. Woolsey, The Sovereignty of the Panama Canal Zone, en American Journal of International Law, Tomo 20, Washington, 1926, ps. 117 y ss.

(17) L. W. Woolsey, op. cit., p. 128.

hacen irrazonable creer que el legislador tenía intención especial de incluir ese acto particular". (18)

Queremos dejar claramente sentado que la posición panameña hasta 1936 (19), es irrefutable al afirmar que los Estados Unidos sólo poseen en la Zona del Canal los derechos, poder y autoridad que son necesarios para el funcionamiento, mantenimiento, saneamiento y defensa del Canal de Panamá y que, en cuanto a las demás funciones no relacionadas con estos fines específicos, todo derecho soberano, poder o autoridad quedó reservado a la República de Panamá. Sostenemos, como se ha sostenido siempre, que esta es la única interpretación correcta y lógica de la Convención de 18 de noviembre de 1903. Para llegar a esta conclusión, Panamá se apoya en normas de interpretación de los tratados que son de validez universal y que, de modo especial para los Estados Unidos, han sido consagradas nada menos que por su más alto tribunal de justicia, o sea la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Se arriba a este resultado inevitable mediante el análisis de los antecedentes de la convención de 1903; el texto mismo de la cláusula III del tratado Hay-Bunau Varilla; la apreciación de dicha cláusula III con respecto al resto del tratado; el espíritu que animó dicha convención y, la consecuencia que, frente a la intención evidente de la misma, tendría la tesis de los Estados

---

(18) Citado por Octavio Fábrega, La Cuestión de la Soberanía en la Zona del Canal, en Ricardo J. Alfaro, Panamá y los Estados Unidos de América, op. cit., ps. 140-141. Podríamos citar algunos otros casos cuyas decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos pueden servir de claros precedentes al respecto: *Geoffrey vs. Riggs*, 1890, 133 U. S. 258; *Goetze vs. U. S.*, 1900, 103, Fed 72; *Secretary of State to Baron Laredo*, 5 Moore, 691. (Nota del autor)

(19) Esta cuestión que antes suscitaba un debate jurídico-político de gran interés, ha venido, después de la firma del tratado de 2 de marzo de 1936 (infra, Cap. IV, ps. 216-222) entre Panamá y Estados Unidos, a tener un sólo interés histórico y académico. En este tratado los Estados Unidos admitieron de una vez por todas y de modo directo y categórico la tesis panameña respecto al carácter limitado de los derechos otorgados a los Estados Unidos en

Unidos; la actuación de funcionarios de los propios Estados Unidos de los ramos ejecutivo, legislativo y judicial que fortalecen la tesis panameña; y, finalmente, la opinión de destacados internacionalistas también en favor de la posición sostenida por Panamá.

"Panamá no ha perdido la soberanía -sostiene César Quintero (20)- por el hecho de haber concedido la jurisdicción a la potencia que construyó el Canal". Panamá es soberana en la Zona de Canal ya que los Estados Unidos son simples concesionarios de algunos derechos jurisdiccionales para los fines del canal. Panamá retuvo la soberanía sobre esa faja y si hoy los Estados Unidos ejercen un control absoluto sobre la Zona del Canal, haciendo uso de derechos nunca concedidos, dicha situación sólo tiene como fundamento su absorbente poderío económico y el contundente argumento de sus ejércitos para garantizarlo.

~~"La presencia norteamericana en la zona del Canal~~ -como sostiene Camilo Barcia Trelles (21)-, necesariamente debió ser reglamentada, y ello se tradujo en la consecuencia del establecimiento de una serie de privilegios en beneficio exclusivo de los ciudadanos 'zoneros', de cuyas preferencias se veían excluidos los panameños, y ello no tan sólo en lo que concierne a franquicias aduaneras, sino en lo que hace relación a la jurisdicción soberana de los Estados Unidos sobre la Zona del Canal".

---

la Zona del Canal. "Toda especulación, por tanto, -como subraya Octavio Fábrega (op. cit., p. 134)-, en cuanto a si son o no omnicomprendidos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos puedan ejercer dentro de la Zona del Canal, resulta ahora anacrónica".

(20) César A. Quintero, disertación ante la "Mesa Redonda sobre los Canales Internacionales, Véase Ricardo J. Alfaro et al., Los Canales Internacionales, op. cit., p. 204.

(21) Camilo Barcia Trelles, op. cit., p. 45.

Cuando examinemos en el Capítulo V "las causas de conflicto de la Convención de 1903", volveremos a insistir en el tema de la soberanía, ya desde el marco conceptual y puramente jurídico. Demostraremos que esa zona pertenece por completo a Panamá y que como lo dijera ante el Comité Político de la Asamblea General de las Naciones Unidas el Dr. Ricardo J. Alfaro "... la Zona del Canal de Panamá no ha sido ni comprada, ni conquistada, ni anexada, ni cedida, ni arrendada, ni su soberanía transferida por Panamá a los Estados Unidos." (22)

c) El Monopolio a perpetuidad de la Comunicación Interoceánica.

Otro gran privilegio de carácter político otorgado por la República de Panamá a los Estados Unidos de América en el tratado Hay-Bunau Varilla de 1903 es el consagrado en el artículo V y que a la letra dice así:

" "La República de Panama concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el monopolio para la construcción, mantenimiento y funcionamiento de cualquier sistema de comunicación por medio del canal o de ferrocarril, a través de su territorio, entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico". (23)

Ya hemos dicho que a principios del siglo XX se palpaba la urgente necesidad de comunicar las dos costas de los Estados Unidos mediante algún sistema que resultase más adecuado al desarrollo característico de la época que el rudimentario transporte terrestre por medio de ferrocarril o carreteras. En tales circunstancias, un canal por la garganta norteamericana fue el claro objetivo de la política exterior de los Estados Unidos.

---

(22) Ricardo J. Alfaro, Status Internacional de la Zona del Canal de Panamá, discurso pronunciado el 14 de noviembre de 1946 en la sesión del Comité Político de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su carácter de Presidente de la Delegación de Panamá. Véase Ricardo J. Alfaro et al., Panamá y los Estados Unidos de América ante... op. cit., p. 59.

(23) Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., p. 185.

El concepto de interés nacional y los acontecimientos históricos que provocaron un cambio en la política exterior norteamericana de fines del siglo XIX nos llevan a entresacar algunas conclusiones en torno de la construcción del canal.

En aquella época (1898), sectores económicos poderosos se habían apoderado del control del gobierno en los Estados Unidos, de una u otra manera. Estos grupos apoyaban una política de expansión territorial sin límites fuera del Continente Americano. Se obtienen derechos y privilegios en el Asia y, para consolidar su posición internacional, los Estados Unidos obtuvieron Cuba, Puerto Rico y las Filipinas. Comunicar entre sí tan distantes territorios requería la construcción de un canal, con lo que sería fácil trasladar la flota de un océano al otro. No quiere decir ello que el deseo norteamericano fuera ilícito; muy por el contrario, loable la idea de querer dotar a la humanidad de una vía acuática que acortara las distancias entre los grandes núcleos comerciales. Lo que si fue deshonesto fue el método adoptado para lograr el monopolio de la vía interoceánica, método totalmente incompatible con el interés nacional de la República de Panamá, pues ésta fue despojada, al decir de Julio Yau, de su más preciado don: su derecho a la efectiva independencia. (24).

El interés fundamental de Panamá en construir un canal fue de carácter económico, pero los Estados Unidos se encontraron ante la feliz coincidencia de un pueblo que añoraba esa redención y deseaba lograrla por cuenta propia. Así que, cuando los Estados Unidos se percataron de lo inconveniente y difícil que resultaba negociar con Colombia, apoyaron con calor la idea de que Panamá se separara y celebrase con los norteamericanos el Tratado del Canal.

---

(24) Julio Yau V., op. cit., p. 142.

El interés nacional de Panamá en el canal interoceánico se vió frustrado, sin embargo, cuando, en circunstancias que no son del caso examinar, se le impuso un tratado extraordinariamente absurdo y cruel, en virtud del cual los ingentes beneficios largamente soñados por más de una mente calenturienta, pasaron a ser patrimonio de los Estados Unidos. Y no sólo se le privó de tales ventajas, sino que, al implantársele una entidad autónoma en mitad del territorio nacional (Zona del Canal), la misma creció como un cáncer que trajo grandes daños al desenvolvimiento de las actividades económicas y políticas propias del Istmo.

Detrás de la Doctrina Monroe, de la incursión imperialista y de toda la política norteamericana hacia la América Latina y Panamá, concretamente, existió un factor básico y simple - que pareció obvio, natural y necesario: la seguridad continental de los Estados Unidos. El modo en que los norteamericanos manejaron las cuestiones diplomáticas, legales y financieras es algo que -sin perder el canal- la mayoría de los norteamericanos desearían olvidar. Según Teodoro Roosevelt "parte de nuestra (la norteamericana) obligación internacional está necesariamente incurrida en el postulado de la Doctrina Monroe". Pero realmente el corolario Roosevelt fue una desviación total del espíritu de la doctrina y así se consideró. El sistema de "imperialismo protector", como lo llamó Bemis, tenía que recurrir al control de las aduanas, a la participación de los "marines", al derecho a intervenir unilateralmente, a la diplomacia del dólar (25).

El motivo de la efímera aventura norteamericana no dejaba de ser razonable: el istmo de Panamá y su papel en la defensa de los Estados

---

(25) Samuel Flagg Bemis, The Latin American Policy of the United States, An Historical Interpretation, Harcourt, Brace and Co., New York, 1943, p. 373.

Unidos en el continente. Los Estados Unidos obtuvieron el control sobre el istmo por motivos estratégicos (y del canal cuando fue construido) o porque sus costas del Atlántico y del Pacífico pudieran haber corrido el riesgo de verse amenazadas. Como corolario, las proximidades del canal deberían ser de ellos o estar en manos amigas. Y así lo confirma el propio Teodoro Roosevelt al vanagloriarse, justamente por cierto, diciendo: "Yo tomé el istmo". Moralmente hablando, resultó uno de los hechos más vergonzosos en la historia de los Estados Unidos pero, práctica y estratégicamente, algo de indudable valor.

Cuando se firmó el tratado Hay-Bunau Varilla y se concedió a los Estados Unidos tamaño privilegio cual es el monopolio de la comunicación interoceánica, y por añadidura, a perpetuidad, no había en el istmo ninguna carretera que pudiera designarse con tal nombre, como no la ~~había en el resto de Colombia y casi en ningún otro país de América.~~

Hasta el legendario camino de Cruces, por donde pasaron los tesoros de Sur América en dirección a España había sido devorado por la selva. El único ferrocarril, o sea, el que une a Colón con la ciudad de Panamá, pasó a pertenecer a los Estados Unidos en virtud del tratado del canal.

No es, pues de extrañar -como afirma Castellero Pimentel (26)-, que en Panamá se llegara a considerar como algo fundamental para el florecimiento del comercio, la creación de industrias y el desarrollo y prosperidad general del país, la construcción de líneas férreas, carreteras y caminos así como de telégrafos y teléfonos. Pero, paradójicamente, el artículo V del tratado de 1903 opera en contra del progreso de Panamá ya que los Estados Unidos, y aunque parezca increíble, impidieron firmemente la construcción de cualquier clase de vías de comuni-

---

(26) Ernesto Castellero Pimentel, Panamá y los..., op. cit., p. 249.



cación en el territorio del Istmo. Esta interferencia de Norteamérica, que ocasionó daños al progreso de la República de Panamá que son fáciles de imaginar, es uno de los desairados capítulos de la historia de las relaciones exteriores de los Estados Unidos, como ha sido reconocido por varios internacionalistas y escritores del gran país norteamericano (27). Por su parte, Panamá presenció, con incredulidad y asombro, cómo se le exigía, a nombre de la magna obra del canal, destinada a impulsar el progreso de la Humanidad y por la cual tanto había dado ya, el sacrificio adicional de obligarse a detener, sin beneficio alguno, la marcha de su propio progreso nacional.

El Gobierno norteamericano dió luego sucesivamente como razón para impedir a Panamá la apertura de caminos la autorización conferida en el citado artículo V del tratado y la nebulosa excusa de que ello era necesario para la mejor defensa del Canal; pero lo más probable es que se tuviera presente el principio estratégico de que la abundancia de carreteras facilitaría a un supuesto ejército invasor el acercamiento a la Zona, por lo cual era preferible mantenerla rodeada de salvas impenetrables. De paso, también quedaron aisladas por la manigua y protegidas, la capital y Colón. Prevaleció en el Estado Mayor del Ejército de los Estados Unidos este criterio hasta que el desarrollo posterior de la aviación militar desvirtuó su validez en el campo de la estrategia.

Los proyectos para construir un ferrocarril desde la ciudad de Panamá hasta David en 1910 (28) y otro en 1911 hasta la frontera con Colombia originaron considerables recelos y objeciones entre el

---

(27) William D. McCain, The United States and the Republic of Panamá, Durham, North Carolina, 1937, p. 162.

(28) Memoria de Relaciones Exteriores, Panamá, 1910, ps. XLII-XLV.

elemento militar norteamericano y especialmente este último, por razón de estar dirigido y financiado por una compañía alemana, de tal suerte que, a exigencia de los Estados Unidos, fueron abandonados (29) con perjuicio indudable para el progreso de Panamá.

El Gobierno norteamericano se arrogó, además, la facultad de conceder autorización definitiva a los contratos que celebrara el Poder Ejecutivo panameño con varios particulares y compañías que quisieron construir ferrocarriles en distintas regiones del país. Más aún, cuando el mismo Gobierno panameño quiso emprender obras de esta clase con los fondos llamados de la anualidad del Canal, el Departamento de Estado opuso insalvables objeciones, a pesar de las protestas de la Cancillería panameña que se quejó, en 1915, de que los Estados Unidos pretendían convertir a Panamá en una mera base naval y militar, tal como la Gran Bretaña a Gibraltar y acusó a los funcionarios del Gobierno yanqui de que todos los asuntos relacionados con Panamá los estimaba sólo desde el punto de vista militar y pensando únicamente en la defensa del Canal, especialmente en el caso de las vías de comunicación. (30)

Hasta un proyecto para tender una vía ferroviaria desde Portobelo y Colón hasta las fuentes del Río Boquerón, o sea, a lo largo del Istmo por la costa norte, caso no contemplado en el artículo V del tratado, fue objetado oficialmente por los Estados Unidos. A las repetidas protestas del Gobierno yanqui, tras la insistencia del Gobierno panameño opuso con firmeza la tesis de que el artículo V del tratado establecía que los Estados Unidos tienen sólo el monopolio de la construcción de

---

(29) William D. McCain, op. cit., ps. 167-168.

(30) Ibid, p. 173.

cualquier sistema de comunicaciones a través del Istmo, entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico y que no podían oponerse a la construcción de un ferrocarril entre Boquerón y la Costa Atlántica (31). También contó con la insistente interferencia de los Departamentos de Estado y de Guerra de los Estados Unidos la obra del Ferrocarril Nacional de Chiriquí, de 92 kilómetros, iniciada en abril de 1914 y que sólo pudo terminarse en 1916, gracias a la resuelta actitud del Presidente Porras. Esta obra ha sido, desde entonces, un factor de valor imponderable en el desarrollo de la ganadería, de la industria azucarera y del cultivo del café y el banano en esa rica región del país. No obstante estos incidentes, los Estados Unidos han retenido este privilegio a través de los tratados posteriores que ambos países negociaron en 1936 y 1955. En este último, los Estados Unidos conservan el monopolio para construir cualquier canal futuro a través del Istmo, cediendo a Panamá el derecho colateral de establecer alguna comunicación terrestre de costa a costa, siempre que ésta no afectase (según el criterio de los Estados Unidos) el funcionamiento del Canal.

ch) El Derecho de Intervención para el mantenimiento del Orden Público.

El Tratado Hay-Bunau Varilla formaliza un "status" de dependencia de Panamá respecto a los Estados Unidos y como se confirmó en la práctica, estableció el tutelaje y la intervención, mutilando la soberanía de la República de Panamá. Los Estados Unidos -se estipula en el artículo I- "garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá" y Panamá cede a los Estados Unidos el derecho y la autoridad para mantener el orden público en las ciudades de Panamá y Colón y en el territorio

---

(31) Memoria de Relaciones Exteriores, Panamá, 1920, ps. 114-115.

y bahías adyacentes, si la República de Panamá no pudiera hacerlo (artículo VII).

La intervención de los Estados Unidos para el mantenimiento del orden público en Panamá tenía, pues base contractual. Los estadistas norteamericanos la consideraban como una necesidad imprescindible para la realización de la empresa canalera, en vista de las contiendas civiles que habían agitado crónicamente a Colombia y al Istmo. La aceptaron los estadistas panameños porque ansiaban tranquilidad para el libre desarrollo de sus negocios y quien mejor que el poderoso país del Norte para dar protección a sus intereses.

Se ha dicho, y así lo confirma el propio Ricardo Alfaro, que fue aceptado este derecho de intervención para el mantenimiento del orden público porque los panameños ansiaban tranquilidad para su pueblo y estabilidad ~~para su gobierno después de una trágica historia de revoluciones, motines y trastornos~~ y que estaba en la lógica del tiempo y de los sucesos que se pactara el derecho de intervención en la convención Hay-Bunau Varilla y que se consignara ese mismo derecho en la Constitución de 1904. "El nuevo Estado -dice Alfaro (32)-, harto de sangre, de lágrimas y de ruina, tenía ansia de Paz". Nada más acomodaticio que justificar la inclusión del artículo VII alegando para ello la necesidad de paz en el istmo de Panamá y lo que es más grave aún, incluirlo después en el texto constitucional de 1904 (artículo 136).

Ya expusimos en el apartado a) de esta primera parte del capítulo, cuando nos referíamos a la garantía de la independencia del Istmo de Panamá por los Estados Unidos, que la inclusión en el tratado del

---

(32) Ricardo J. Alfaro, Medio Siglo de Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América en Ricardo J. Alfaro et al., Panamá y los Estados Unidos ante..., op. cit., ps. 121-122.

fatídico artículo I puso en tela de juicio la calidad de Estado soberano e independiente de la naciente república. No obstante ello, esa misma protección fue autorizada constitucionalmente para que correspondiera con el último párrafo del artículo VII del tratado de 1903, que dice: "El mismo derecho y autoridad se concede a los Estados Unidos para el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá y Colón y en los territorios y puertos adyacentes, en caso de que la República de Panamá, a juicio de los Estados Unidos, no estuviere en capacidad de mantenerlo".

Ahora bien, el derecho a intervenir militarmente en el Istmo para proteger el libre tránsito de personas y mercancías entre el Atlántico y el Pacífico tiene una larga y novelesca historia, que no es del caso evocar (33). Baste decir que le había sido conferido ya a los Estados Unidos por la misma República de la Nueva Granada mediante el Tratado Mallarino-Bidlack de 1846. Norteamérica había hecho efectiva esta facultad, unas veces mediante el desembarco de soldados e infantes de marina, para proteger vidas y haciendas y garantizar el orden necesario al tráfico terrestre (1856, 1860, 1873, 1885, 1901 y 1902), y otras veces por pedido espontáneo del Gobierno de Colombia a los Estados Unidos (1861, 1862, 1885 y 1900) para que desembarcaran sus tropas y protegieran sus propios intereses (34). Si Colombia, poseedora de un ejército y de una Marina de Guerra suficientes para velar por el orden

---

(33) Para una detallada historia de las intervenciones norteamericanas amparadas en los artículos I y VII del tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, véase Ernesto Castellero Pimentel, Panamá y los Estados Unidos, op. cit., caps. IV, V y X.

(34) Véase Cap. XV de Gerstle Mack, La Tierra Dividida, op. cit., tomo I, ps. 179-189. Aquí se relatan, con lujo de detalles, las incidentes que provocaron algunas de las intervenciones de los Estados Unidos en el Istmo de Panamá, cuando aún éste pertenecía a Colombia.

público en su territorio, necesitaba, para restablecer su autoridad soberana, de la garantía que le daban los Estados Unidos gracias al tratado de 1846, es fácil comprender -como sostiene Castellero Pimentel (35)- "que el Gobierno de la República de Panamá, carente de semejantes recursos materiales, temiera hallarse imposibilitado para mantener la paz, el orden público y la seguridad en la turbulenta región en donde debía emplazarse el futuro del canal".

Con todo, la autorización así renovada a los Estados Unidos fue la causa de los más serios antagonismos entre el pueblo de Panamá y sus vecinos de la Zona del Canal. En parte debido a la propensión imperialista y a la atracción hacia el abuso que parecen ser congénitas a las grandes potencias, y en parte debido a las miserias de la vida política interna panameña, el caso es que las intervenciones y las amenazas de intervención figuran trestemente en la historia de las relaciones entre los dos países.

Se efectuaron bajo la vigilancia de los Estados Unidos las elecciones de 1908, de 1912 y de 1918. El partido vencido se quejó invariablemente de que la intervención había sido parcial en favor del partido vencedor. En 1918 fue necesario que después de la intervención en los comicios se llevara a efecto ante una especie de tribunal arbitral constituido por funcionarios norteamericanos una revisión del proceso electoral para determinar sus resultados. Ya en 1906, con motivo de las elecciones generales, el Gobierno de Amador Guerrero solicitó al de los Estados Unidos que movilizara 300 infantes de marina con su equipo de combate hasta la línea divisoria de la Zona del Canal y que los tuviera listos para intervenir en la capital en caso de que se alterara el orden público.

---

(35) Ernesto Castellero Pimentel, Panamá y los..., op. cit., p. 234.

Igual cosa sucedió en los años de 1908, 1912, y 1918, como quedó antes dicho.

En 1915 tuvo lugar el desarme forzoso de la Policía Nacional, en circunstancias lamentables, que además de numerosos heridos y muertos, hubo formales reclamaciones por parte del Gobierno de los Estados Unidos en concepto de indemnización para sus heridos, reclamaciones estas que ascendieron a 60,000 dólares, basadas en que las desgracias ocurridas eran de responsabilidad de la República de Panamá debido a: "Primero: Su omisión en prestar adecuada y competente protección policiva. Segundo: La conducta reprensible de su fuerza de policía al participar en los ataques contra los soldados. Tercero: Su omisión y negligencia en investigar los hechos o en tomar otros pasos tendientes a la aprehensión y castigo de los responsables de los delitos cometidos contra los ciudadanos extranjeros ". (36)

Tras ello, el Gobierno de los Estados Unidos pidió el desarme, sin más demora que la necesaria para el "pronto" cumplimiento de este propósito, de la Policía Nacional de Panamá y exigía un estricto control de las personas autorizadas en el país a portar armas. Panamá rechazó la interpretación unilateral y caprichosa que los Estados Unidos, a través de su Legación en Panamá, daban al artículo VII del tratado Hay-Bunau Varilla, pero un año después, aprovechando como pretexto el hecho de que la Policía Nacional se presentó armada, a fin de mantener el orden, a custodiar la propiedad privada tras declararse un fuego en la ciudad de Panamá, el Gobierno de los Estados Unidos demandó ásperamente el inmediato desarme del cuerpo armado panameño, el cual

---

(36) Ibid., p. 65.

obedeció, dejando constancia el gobierno nacional de que lo hacía bajo protesta y sólo en vista de la imposibilidad de resistir con la fuerza.

No cabe duda que los Estados Unidos invocaron el artículo VII del tratado en forma arbitraria, puesto que en el artículo XII se estipula claramente a favor de los empleados del Canal la exención del servicio militar en la República de Panamá, y según el artículo XIX Panamá tiene derecho a transportar por el Canal sus naves y sus tropas y elementos de guerra sin pagar derechos de ninguna clase, lo que implica la facultad de poseer material bélico y disponer libremente de él.

Pasados estos incidentes, el motivo de diferencia más grave durante la vida de las relaciones panameñas-norteamericanas que van desde 1903 hasta 1964, fue la actitud de los Estados Unidos en el conflicto sobre límites surgido con la República de Costa Rica. Fuerte presión ejerció el Departamento de Estado sobre Panamá con el objeto de obligarla a reabrir la casi secular disputa de fronteras que había sido resuelta por un laudo arbitral proferido en 1900 por el Presidente de Francia, Emile Loubet. Panamá se negó categóricamente a reabrir la controversia jurídica, porque ello habría implicado desconocimiento del laudo Loubet que había sido incorporado en la Constitución de la República en 1904 y cuya validez intrínseca -como afirma Alfaro-, no podía ser cuestionada (37). . Así pues, sobre la base inamovible de la validez del laudo, Panamá convino, por la Convención Anderson-Porras de 1910, en someter la cuestión de la interpretación del laudo, en la parte de la línea fronteriza que quedaba en la vertiente atlántica, a la decisión del Chief Justice de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Honorable Edward D. White. En 1914 profirió éste un fallo en que declaraba nulo el laudo Loubet y trazaba una frontera que no tenía un solo punto de contacto con

---

(37) Ricardo J. Alfaro, Medio Siglo de Relaciones..., op. cit., p. 124.



la que el árbitro francés había establecido en la región indicada, por donde se ve que el Chief Justice anuló el acto que debía interpretar y resolvió una cuestión que no le había sido sometida.

Ante un caso de exceso de jurisdicción que Panamá consideraba evidente por sí mismo, y que entrañaba nulidad del fallo White, el Gobierno panameño declaró que no podía considerarse obligado por el mismo. Así lo comunicó a los gobiernos de Costa Rica y de Estados Unidos, como también al propio Chief Justice, y Panamá continuó ocupando en la vertiente pacífica territorios que el laudo Loubet había adjudicado a Costa Rica, pero que Colombia y Panamá había ocupado siempre conforme a un statu quo que no había cesado jurídicamente.

Esa situación se mantuvo desde 1914 hasta febrero de 1921, cuando Costa Rica invadió con fuerzas armadas los susodichos territorios y se rompieron las hostilidades entre las dos repúblicas vecinas. Panamá recuperó con sus fuerzas la región invadida, y los Estados Unidos mediaron e forma que produjo la suspensión de las hostilidades. Sobrevino luego una controversia entre Panamá y el Gobierno mediador. La República de Panamá sostenía la tesis de la nulidad del fallo White por exceso de jurisdicción. Estados Unidos alegaba que el fallo era válido y exigía la entrega a Costa Rica de los territorios recuperados por Panamá. Ante la firma negativa panameña de efectuar tal entrega, Estados Unidos anunció el despacho del acorazado Pennsylvania para hacer efectiva su exigencia. Confrontada así Panamá con el poder naval de los Estados Unidos hubo de someterse a la fuerza y abandonar el territorio disputado, no sin protestar ante el mundo por lo que consideraba ser una violación de su soberanía.

El Gobierno de los Estados Unidos interpretando a su arbitrio y extensivamente el tratado del Canal, y prescindiendo del derecho que tiene la otra parte contratante a interpretar el tratado de que es signataria, le señala límites a la República de Panamá sin la intervención ni el consentimiento de ésta. El Gobierno de los Estados Unidos, por último, dando un paso de grandísimas consecuencias para el porvenir de la causa del arbitraje, se constituyó así en Poder Ejecutivo Internacional compeliendo a otras soberanías al cumplimiento de los fallos arbitrales.

Ninguno de los artículos del tratado Hay-Bunau Varilla establece el derecho que de ellos quiere derivar el Gobierno de los Estados Unidos para ocupar, sin autorización de las autoridades de la República de Panamá, partes del territorio nacional cuya expropiación no se haya consumado previamente para los fines específicos del tratado y conforme al procedimiento establecido en la misma Convención.

d) El Uso de la Fuerza Pública y Fuerzas Armadas y el derecho de establecer fortificaciones para la protección y seguridad del Canal.

El Tratado Hay-Bunau Varilla estipula, en su artículo XXIII, que:

"Si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usen, o de los ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones con ese objeto". (38)

Esta estipulación también niega de modo categórico la idea de que los Estados Unidos por medio de la Convención de 1903 obtuvieron algo más que el nudo derecho al uso, ocupación y control de la Zona para los fines de la construcción, mantenimiento, operación, saneamiento

---

(38) Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 195-196.

y protección del Canal. Abiertamente se admite que en la construcción del Canal los Estados Unidos pueden ejercer todos los derechos soberanos necesarios; que en la operación del Canal, en su mantenimiento, saneamiento y protección los Estados Unidos deben tener y deben ejercer todos los poderes soberanos necesarios dentro de la Zona, pero la República de Panamá por medio de la Convención de 1903 no ha otorgado a los Estados Unidos poderes soberanos para ningún otro fin. Estos son los fines y solamente estos (construcción, mantenimiento, operación, saneamiento y protección del Canal) para los cuales los Estados Unidos podrían ejercer soberanía, y en cuanto a todos los demás, la soberanía en la Zona del Canal reposa en la República de Panamá. Esta es la única y verdadera interpretación que se le puede dar a todo el conjunto de estipulaciones contenidas en el tratado Hay-Bunau Varilla de 1903.

De dónde sacan, pues, los Estados Unidos la autorización para el establecimiento de bases militares en la Zona del Canal? El Convenio no las autoriza y mucho menos bases aéreas, por la sencilla razón de que en esos días no existían aviones de fabricación regular y mucho menos de tipo militar. Podemos admitir que en esa época el uso de fuerzas de infantería y navales a objeto de defender el Canal era previsible, pues un ataque a la vía interoceánica por tierra o mar era militarmente realizable. De allí el concepto de fortificaciones y no de bases militares, que es algo muy distinto.

"Las fortificaciones -según explica el Dr. César A. Quintero-, son construcciones puramente defensivas. Las bases en cambio, pueden ser instalaciones defensivas y ofensivas. Y su índole ofensiva se acentúa

-agrega Quintero-, generalmente, cuando un Estado las emplaza en territorios distantes del suyo". (39)

A pesar del carácter eminentemente defensivo de las fortificaciones, muchas autoridades internacionales han sostenido que la construcción de fortificaciones en una zona neutralizada destruye su neutralización. Más adelante, cuando analicemos el tema de la Neutralización del Canal de Panamá (Cap. V), citaremos las diversas opiniones sobre el tema de los internacionalistas que, a nuestro juicio, constituyen las voces más autorizadas en la materia, así como también la opinión de otros autores, no por ello menos serios, quienes han custodiado esta tesis, sin admitirla algunos o admitiéndola otros, pero con la condición de que tengan por objeto exclusivo garantizar y proteger la neutralización de la zona o vías respectivas...

Hay, pues, discrepancias de criterio en cuanto a la compatibilidad entre neutralización y fortificación destinada a asegurar aquélla. Pero, en cuanto a bases militares extranjeras, todos coinciden en que la presencia de éstas es incompatible con el status de neutralidad permanente (neutralización) de un Estado, de un territorio o de una vía geográfica (accidente geográfico).

La fortificación de la Zona del Canal ha sido motivo de muchas controversias con los Estados Unidos. La prensa publicó cientos de artículos y editoriales en pro y en contra de la protección militar, mientras que en el Congreso la opinión estaba dividida fuertemente. El tratado Hay-Pauncefote al omitir toda referencia en cuanto a defensa,

---

(39) César A. Quintero, La Llamada Neutralidad del Canal de Panamá, (Separata del Anuario de Derecho), Organo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, No. 8, 1968-1969, p. 108.

concedía de modo tácito a los Estados Unidos el derecho de construcción de fuertes y mantener un establecimiento militar en el Istmo. El tratado Hay-Bunau Varilla entre los Estados Unidos y Panamá, garantizó en forma específica al primero, completa autoridad para fortificar y guarnecer la zona, teniendo los Estados Unidos aparente libertad para actuar como mejor les pareciera. Después de varios años de discusión, el gobierno yanqui decidió fortificar. El 4 de marzo de 1911, el Congreso destinó 2,000,000 de dólares con este propósito y el 24 de agosto de 1912, agregó un millón de dólares más para armas y baterías morteras y 200,000 dólares para defensa terrestre. En junio de 1915, la asignación total para fortificaciones sumaba -según datos que nos suministra Mack (40)-, 14,689,873 dólares. A partir de ese momento (que coincide con la apertura del Canal de Panamá), las defensas militares y navales se han reforzado, se aumenta la fuerza permanente, se construyen nuevos campamentos y viviendas, se establecen bases aéreas y se crean escuelas anti-insurgencia y anti-guerrillas. Pero la magnitud, costo, índole y localización exacta de estas instalaciones de defensa son y deben ser ahora, secretos bien guardados.

Panamá le ha expresado en todos los tonos a los norteamericanos que no existe entre Panamá y los Estados Unidos, en virtud de esta cláusula y como veremos más adelante, en virtud de ningún tratado, una estipulación en el sentido de que a los Estados Unidos se les haya asegurado el derecho de establecer fuerzas militares en tiempos de paz en territorio de Panamá; tampoco está la República de Panamá sometida a ningún derecho de ocupación militar por parte de los Estados Unidos. El uso y ocupación de la Zona pactados en 1903 son puramente civiles, como

---

(40) Gerstle Mack, op. cit., tomo II, p. 270.

lo es el Canal mismo, sin perjuicio de que, en caso de conflagración mundial o de existencia de cualquier amenaza real de agresión en que peligren la seguridad de la República de Panamá o la neutralidad y seguridad del Canal, los dos gobiernos puedan tomar las medidas de prevención y defensa que reclame la protección de sus intereses respectivos, surtiendo entre ellos la consulta que sea del caso.

Se puede advertir claramente que el tratado de 1903 no concedió a los Estados Unidos de América el derecho de construir bases militares dentro de la Zona del Canal. Se limitó a permitirle el establecimiento de fortificaciones, que es un término más restrictivo, como quedó dicho, y el uso de su policía y de sus fuerzas armadas y navales, no en forma permanente estas últimas, sino en cualquier tiempo que fuere necesario para la seguridad y protección del Canal. Las bases militares norteamericanas existentes en la Zona del Canal de Panamá están allí, de hecho, no de derecho y representan una usurpación de derechos y una violación contractual, de un lado, y de las constituciones respectivas de ambos países, del otro. La presencia militar norteamericana en la Zona del Canal, no mediando acuerdo alguno, sólo puede ser vista como la franca ocupación de una zona sobre la cual debiera ejercerse la soberanía panameña y que amenaza al resto del territorio nacional cuando la menor de las sospechas de peligro lo garantice.

Pese a no estar autorizadas las bases militares (aunque si las fortificaciones), éstas se han instalado en la Zona del Canal. Pero no para la defensa del mismo, sino como una fuerza de avanzada en el corazón del continente americano desde donde saldrían con el tiempo los militares latinoamericanos adiestrados en lucha antiguerrillera. Se constituyeron

en un centro de vigilancia de los intereses norteamericanos al sur del Rfo Grande, y como si ello fuera poco, fueron utilizadas para azotar la población civil panameña en varias ocasiones, y para intervenir militarmente en Santo Domingo, Cuba y otros países hermanos del continente americano. Son, pues, parte de la estructura defensiva de los Estados Unidos y de su política de expansionismo imperialista.

Además, los Estados Unidos mantienen dichas bases y tropas en la Zona del Canal ya no sólo para su defensa, puesto que el Canal vino a ser con la aparición de la guerra aérea y luego de la era nuclear, una posición indefendible. Esas mismas bases, en caso de guerra, y dado el supuesto (muy lógico, por cierto) de que los Estados Unidos actuaran en ella como beligerantes, estarían invitando un ataque exterior. Existen, pues, sobrados motivos para desconfiar de ese ejército, de esas bases militares.

2. Poderes Jurisdiccionales, Privilegios y Exenciones de Carácter Administrativo y Fiscal Otorgados en el Tratado Hay-Bunau Varilla

a) El Uso, Ocupación y Control de Islas, Tierras y Aguas dentro y fuera de la Zona del Canal.

A los poderes jurisdiccionales y privilegios otorgados a los Estados Unidos y que hemos enumerado en páginas anteriores, se une otro no menos importante, cual es el contenido en el ya citado artículo II de la Convención Istmica de 1903 y que reproducimos íntegramente en este mismo capítulo al analizar la potestad jurisdiccional exclusiva dentro de la Zona del Canal (supra, ps. 137-138).

De conformidad con este artículo, el Gobierno de los Estados Unidos ha podido y puede expropiar terreno de la República de Panamá situado

fuera de la Zona del Canal siempre que la expropiación sea determinada por las razones que el mismo artículo especifica, cuales son construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del canal. Pero no puede invocar este artículo para ocupar a su arbitrio territorio de la República de Panamá no cedido para los fines específicos ya citados, ni expropiado mediante el procedimiento previsto en el tratado, porque los términos del mismo son claros y no autorizan un acto semejante.

Esta concesión no se justificaba y estaba abiertamente en pugna con el artículo I del tratado que garantiza la independencia de la República de Panamá, y así lo hizo saber en 1921 el Secretario de Relaciones Exteriores panameño, Don Narciso Garay al Gobierno de Washington, cuando repudió enérgicamente las prácticas norteamericanas en lo referente a las expropiaciones:

"... Si Panamá nunca le ha reconocido al Gobierno de los Estados Unidos el derecho de expropiar territorio de la República sin demostrar primero la necesidad absoluta e inevitable de esa expropiación, mal puede acceder a reconocerle a ese gobierno el derecho que alega a ocupar cualquier punto del territorio de la República sin solicitar permiso ni proveerse de la autorización de nuestras autoridades. Semejante interpretación estaría en pugna abierta con el artículo I del tratado que garantiza la independencia de la república, lo cual es a todas luces incompatible con el extraordinario privilegio reclamado". (41)

Esta nota es de 1921, pero ya unos años antes, en 1915, tanto la opinión pública como el Gobierno habían demandado el cese de las constantes exigencias por parte de los Estados Unidos. Especialmente preocupaban

---

(41) Instrucciones del Secretario Garay al Encargado de Negocios en Washington, J. E. Lefevre, para notificar al Secretario de Estado de la Unión, 27 de septiembre de 1921, Memoria de Relaciones Exteriores, 1922, p. 102.



las crecientes expansiones territoriales de la Zona hechas a costa de Panamá. Se ponderaba cómo la República no había omitido esfuerzos ni sacrificios al conceder cuanto se le había pedido para lograr el éxito del Canal. Y, habiendo terminado el 15 de agosto de 1914 la construcción del Canal, se creía llegado el momento de obtener de los Estados Unidos la seguridad de que ya no eran necesarias más tierras para el Canal. Pero ello no fue así.

Como si fuera poco, y tal como se afirma en el artículo IV del tratado, le fue otorgado a los Estados Unidos como derechos subsidiarios de las concesiones ya enumeradas y estudiadas, "el derecho, a perpetuidad de usar los ríos, riachuelos, lagos y otras masas de agua dentro de sus límites para la navegación, suministro de agua o de fuerza motriz o para otros fines, hasta donde el uso de esos ríos, riachuelos, lagos y masas de agua pueda ser necesario y conveniente para la construcción, mantenimiento, etc., del mencionado canal. Pero también se entendía que era obligación de los Estados Unidos compensar equitativamente por los terrenos cedidos adicionalmente.

Vistas las cosas así, era necesario llegar a un modus operandi para la adquisición de tierras en el futuro pues, parte del perjuicio ocasionado por la incertidumbre ante la posibilidad de ocupaciones intempestivas de cualquier territorio al escaso comercio, agricultura e industria de Panamá, estaba pendiente siempre la probabilidad, en vista de otros sombríos antecedentes, de que los Estados Unidos cualquier día se creyeran autorizados por el artículo II del tratado para apoderarse de todo el Istmo. Es muy interesante lo que al respecto nos dice Castellero Pimentel:

"Se señalaba que la Nación necesitaba, para su desarrollo económico, dedicar todos sus esfuerzos al fomento de la agricultura y las industrias, sobre todo en los alrededores de las ciudades de Panamá y Colón, regiones densamente pobladas; pero, lamentablemente, tan loables propósitos no se podían conseguir en tanto continuara la situación de inseguridad a la amenaza latente de que, después de establecidos los granjeros e industriales, se les forzara a abandonar los terrenos por ellos ocupados, so pretexto de la defensa del Canal; con el agravante de que, como había sucedido ya en muchísimos casos, la insuficiente indemnización pagada por los Estados Unidos daba al desalojo todo el aspecto de un despojo ignominioso". (42)

Se aceptaba, por esta razón, resignadamente, que si a los intereses y designios de su poderosa aliada y garantizadora de su independencia convenía mantener el Canal como una empresa eminentemente militar, al deber de la República de Panamá no parecía ser otro que el de proporcionar las facilidades pedidas.

Además quedaba otro cosa que dilucidar. El tratado de 1903, en virtud del artículo II, concede a los Estados Unidos el acceso a las aguas, pero no provee que será gratuito. Las aguas constituyen una materia prima que tiene un valor en dinero, una riqueza natural panameña que el extranjero disfruta sin pagar.

A partir de ese momento, Panamá empieza a demandar la reversión a la República de las tierras y aguas que comprende la llamada Zona del Canal y la determinación, dentro de las mismas, de las que son estrictamente necesarias para el funcionamiento, mantenimiento y protección del Canal. No se niega a facilitar, por término ilimitado, el uso de las tierras y aguas realmente esenciales para los fines exclusivos antes mencionados, pero demanda la reversión, como dijimos antes, de todas las tierras y aguas dentro de la zona del Canal que no sean necesarias

---

(42) Ernesto Castillero Pimentel, Panamá y los..., op. cit., p. 260.

y convenientes para la obra del Canal.

b) Exención de toda clase de impuestos.

El artículo XIII del tratado dispone lo siguiente:

"Los Estados Unidos podrán importar en todo tiempo a la mencionada Zona y a tierras auxiliares, libre de derechos de aduana, impuestos, contribuciones u otros gravámenes, y sin ninguna restricción, buques dragas, locomotoras, carros, maquinaria, herramientas, explosivos, materiales, abastos y otros artículos necesarios y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal y sus obras auxiliares, y todas las provisiones, medicinas, ropa, abastos y otros artículos necesarios y convenientes para los jefes, empleados, trabajadores y obreros al servicio y en el empleo de los Estados Unidos y para sus familias. Si tales artículos fueren enajenados para ser usados fuera de la zona y tierras auxiliares concedidas a los Estados Unidos y dentro del territorio de la República de Panamá, quedarán sujetos a los mismos derechos de importación y otros impuestos que graven iguales artículos importados bajo las leyes de la República de Panamá". (43)

Para los efectos del análisis de este apartado, relativo a la exención de toda clase de impuestos en la Zona del Canal, citamos a continuación, la estipulación contenida en el artículo X del tratado Hay-Bunau Varilla, que a la letra dice así:

"La República de Panamá conviene en que no se impondrán contribuciones, ya sean nacionales, municipales, departamentales o de cualquiera otra clase sobre el Canal, los ferrocarriles y obras auxiliares, remolcadores y otras naves empleadas en el servicio del Canal, depósitos, talleres, oficinas, habitaciones para obreros, fábricas de todas clases, almacenes, muelles, maquinaria y otras obras, propiedades y efectos pertenecientes al Canal o al Ferrocarril y obras auxiliares, o a sus jefes y empleados, situados dentro de las ciudades de Panamá y Colón; y que no se impondrán contribuciones o impuestos de carácter personal de ninguna naturaleza a los jefes, empleados, obreros y otros individuos en el servicio del Canal, del Ferrocarril y obras auxiliares". (44)

---

(43) Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 190-191.

(44) Ibid., ps. 189-190.

Los artículos X y XIII demuestran claramente hasta qué punto Panamá sacrificó, en 1903, una serie de derechos que le correspondían, "todo en aras del progreso". Panamá convino en que no impondría gravámenes o impuestos sobre las propiedades del Canal, ni sobre otras propiedades que se relacionaran con el canal ni sobre las personas conectadas con el mismo ni sobre sus efectos y otras cosas. Esto por un lado significa rehusar a un derecho propio de un Estado soberano, pero por otro lado nos indica, que en lo que respecta a los demás, la República de Panamá retuvo el derecho a establecer impuestos dentro de la Zona del Canal. En vista de que por el artículo X Panamá renuncia al derecho de gravar ciertas propiedades, artículos y personas específicamente, Panamá de modo manifiesto retiene su derecho a establecer impuestos sobre las demás propiedades, artículos y personas ya que ella no traspasó este derecho por medio del citado artículo X ni de ningún otro artículo del tratado.

Por medio del artículo XIII los Estados Unidos quedan exentos del pago de derechos de aduana, impuestos y otros cargos sobre la importación de barcos, maquinarias, provisiones, suministros, medicinas, vestidos y otras cosas necesarias o convenientes (no se refiere a todas las cosas en general) para la construcción, mantenimiento, operación, saneamiento y protección del Canal y sus obras auxiliares y para el uso de personas al servicio de los Estados Unidos y sus familias. Esta es una exención específica respecto a importaciones que hagan los Estados Unidos para el Canal o para las personas conectadas con él. Ninguna otra persona tiene derecho a esta exención y ella se aplica únicamente a los artículos necesarios y convenientes para la construcción del Canal

y para el uso de las personas conectadas con el Canal. Síguese de ello que la importación que hagan otras personas o de otros artículos estarían sujetas a la imposición de derechos de aduana por la República de Panamá. Es más, el artículo XIII no contiene palabra alguna que lo limite a las importaciones que se hagan a través de territorio panameño.

Estos dos artículos, si bien no demuestran en su contenido literal las interpretaciones que a ellos han querido darle los de Washington, en el sentido de que Estados Unidos obtuvo en la Zona del Canal todos los poderes jurisdiccionales y soberanos, si parecen tener por finalidad restarle medios de vida al pueblo panameño: atarlo, asfixiarlo, negándole hasta las más legítimas posibilidades de desarrollo, de auge fiscal y económico al amparo de la gran obra.

c) El Uso de las Ciudades y Bahías de Panamá y Colón como Lugares de Anclaje.

El artículo IX del tratado Hay-Bunau Varilla establece que:

"Los Estados Unidos respecto de los puertos en ambas entradas del Canal y sus aguas y la República de Panamá respecto de las ciudades de Panamá y Colón convienen en que ellos serán libres en todo tiempo, de modo que en ellos no se impondrán ni cobrarán peajes aduaneros, derechos de tonelaje, anclaje, faros, muellaje, pilotaje, o cuarentena ni ninguna otra contribución o impuesto sobre las naves que usen el Canal o pasen por él o que pertenezcan a los Estados Unidos o sean empleadas por éstos, directa o indirectamente en la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal principal u obras auxiliares, ni sobre la carga, oficiales, tripulación o pasajeros de dichas naves, con excepción de los peajes y cargas que puedan ser establecidos por los Estados Unidos por el uso del Canal y otras obras, y con excepción de los impuestos y contribuciones establecidos por la República de Panamá sobre las mercaderías introducidas para uso y consumo en el resto de la República de Panamá, y sobre las naves que toquen en los puertos de Colón y Panamá sin pasar por el Canal.

El Gobierno de la República de Panamá tendrá el derecho de establecer en esos puertos y en las ciudades de Panamá y Colón los edificios y resguardos que sean necesarios para la recaudación de impuestos sobre las importaciones destinadas a otras partes de Panamá y para prevenir el contrabando. Los Estados Unidos tendrá derecho a usar las ciudades y bahías de Panamá y Colón como lugares de anclaje, para hacer reparaciones, para cargar, descargar, depositar, o trasbordar cargamentos, ya sean en tránsito ya sean destinados al servicio del Canal o de otras obras relacionadas con éste". (45)

En la Zona del Canal, tal como está descrita en el artículo II del tratado Hay-Bunau Varilla (supra, ps. 137-138), no se comprenden las ciudades de Panamá y Colón ni sus puertos adyacentes; las unas y los otros han sido expresamente excluidos de dicha Zona y, por consiguiente, aún aceptando por concesión el supuesto de que los Estados Unidos poseyeran el derecho de soberanía sobre ella, tal derecho no podría extenderse a lo que por el mismo convenio se considera excluido de su jurisdicción.

Hay necesidad en relación con este asunto de considerar dos cosas:

1° Si los Estados Unidos tienen facultad, según el tratado, para habilitar como puertos propios de él cualquier lugar comprendido dentro de la Zona y abrirla al comercio del mundo aún con detrimento de los intereses de la República de Panamá; y, 2° Si en el supuesto de existir esa facultad, los Estados Unidos pueden extenderla hasta declarar puertos propios de él y sometidos a su jurisdicción, cualquiera o parte de cualquiera de los que actualmente existen pertenecientes a la República de Panamá, aún incluyendo los mismos exceptuados por el artículo II del tratado.

"Desde luego -tal como observó en 1904 Don José Domingo de Obaldía en nota suscrita al Secretario de Estado John Hay- es de rigor observar que el establecimiento de un puerto y su habilitación para el comercio

---

(45) Ibid., ps. 188-189.

del mundo, es una facultad inherente al soberano del territorio... y es claro que no reside en los Estados Unidos tal facultad". (46)

En previsión, sin duda, de la necesidad que los Estados Unidos pudieran llegar a tener de puertos durante la época de la construcción del Canal y después de estar éste al servicio del comercio, la República de Panamá conviene en ceder a los Estados Unidos, según se ve en la parte final del artículo IX, arriba transcrito, el derecho de usar los puertos y ciudades de Panamá y Colón como lugares de anclaje, de reparación de naves, de carga y descarga, depósito y trasbordo de cargamentos, ya en tránsito, ya con destino al servicio del canal.

Los puertos de Panamá y Colón son, por la naturaleza del terreno, las entradas mismas del Canal. Siendo así, la idea de otros puertos para el mismo uso o destino no debió presentarse a la consideración de los negociadores; y como por el Convenio Hay-Bunau Varilla los Estados Unidos tienen derecho a usarlos, reconociéndolos como pertenecientes a la República de Panamá, es claro que no están facultados para declararlos como puertos propios y sujetos a su jurisdicción exclusiva. "Obvio es que tampoco puedan esos puertos estar bajo su autoridad, -como reconoció de Obaldía (47)-, sólo porque se emplee la ficción de un nombre diverso, como puerto de Ancón o puerto de Cristóbal".

El puerto de Panamá es uno solo, que comprende todas las costas que rodean a la ciudad, las islas cercanas, y todas las aguas que bañan esa porción del territorio nacional. A ese puerto en toda su amplitud se refiere el artículo II del convenio, y dentro de sus límites queda

---

(46) Supra, nota 13, Capítulo III, p. 143.

(47) Loc. cit.

comprendido el lugar que se conoce con el nombre de la Boca. Como parte del puerto de Panamá, La Boca queda excluída del territorio denominado Zona del Canal; pero por la misma circunstancia, ese lugar puede ser usado por los Estados Unidos para cargar, descargar, depositar y trasbordar cargamentos en virtud del derecho que se les ha otorgado para ello. Lo mismo acontece con el puerto de Colón. El lugar llamado Cristóbal no es sino un barrio de la ciudad; allí no hay nada que pueda considerarse, ni abusando de las palabras, como un puerto distinto; y por consiguiente, todo él está bajo la jurisdicción exclusiva de la República de Panamá; pero los Estados Unidos tienen el derecho de usarlo como lo estipula el antes mencionado artículo IX del tratado de 1903.

El artículo IX del tratado consagra el principio de la franquicia de las entradas del Canal y de las Ciudades de Panamá y Colón (ciudades y entradas que son las mismas como antes hemos dicho) a efecto de que ni en una ni en otra se exigieran derechos de peaje, tonelaje, anclaje, faro, muelle, etc., sobre las naves que pasaran el Canal, con excepción de los derechos que los Estados Unidos impusieron por el uso del Canal y otras obras, o que la República de Panamá estableciera sobre las mercaderías destinadas al consumo del resto de la República.

Si a esa estipulación se agrega la contenida en el artículo XIII, en virtud de la cual la República de Panamá permite a los Estados Unidos la introducción a la Zona del Canal, libre de impuestos de aduana y de cualesquiera otros, de todo lo necesario para la construcción, servicio, explotación, sanidad y protección del Canal y de sus obra auxiliares, es evidente que los Estados Unidos antes de obtener la aceptación



de esta cláusula no se consideraban con derecho para introducir a la zona sus propias máquinas, materiales, provisiones, etc., sin pagar a la República de Panamá los impuestos establecidos; y si tal es el caso, mucho más claro es que no pueden establecer tarifa propia que, en definitiva, viene a ser contra la República de Panamá y especialmente contra sus principales ciudades.

Interpretando esas cláusulas de modo que se armonicen unas con otras, puede llegarse a la conclusión de que si alguna tarifa de aduana puede establecerse en los puertos de Panamá y Colón, o sean las entradas del Canal, sobre la importación de artículos comerciales destinados a ser usados o consumidos en la Zona, tal tarifa le corresponde a la República de Panamá y no a los Estados Unidos; pues Panamá sólo se ha obligado por el artículo XIII del tratado Hay-Bunau Varilla a exonerar del pago de derechos de aduana, impuestos, contribuciones y gravámenes de toda clase a las mercaderías, artículos y efectos comprendidos en la excepción que el mismo artículo establece de modo claro y en términos categóricos, no así a las mercaderías o efectos allí no comprendidos, es decir, toda introducción que no sea hecha por los Estados Unidos sino por particulares no empleados en el Canal; éstas si deben ser gravadas por la República de Panamá.

ch) La Libre Inmigración y Libre Acceso de Obreros de Cualquiera Nacionalidad a las Tierras y Talleres del Canal.

El artículo XII del Tratado Hay-Bunau Varilla establece que:

"El Gobierno de la República de Panamá permitirá la inmigración y libre acceso a las tierras y talleres del Canal y a sus obras auxiliares a todos los empleados y obreros de cualquiera nacionalidad que estén contratados para trabajar en el Canal o que busquen empleo

en él o que de cualquier manera estén relacionados con el mencionado Canal y sus obras auxiliares, con sus respectivas familias, y todas esas personas estarán exentas del servicio militar de la República de Panamá". (48)

Al momento de la firma del tratado, y mientras duró el período de construcción había una etapa o era de prosperidad en los Estados Unidos de América. Buenos trabajadores encontraban trabajo suficiente en su propio país, así como mejores condiciones de vida que las que les ofrecía el Istmo de Panamá. Por ello, ambos signatarios de la Convención Istmica (John Hay y Philippe Bunau Varilla) acordaron esta cláusula aparentemente inofensiva que tenía en un principio una muy buena y sólida base: la calidad de la mano de obra nacional no era ni abundante, ni especializada, y estaba mucho de poder ser considerada buena. Pero con el tiempo, esta generosa y graciosa concesión produjo al fisco panameño una especie de estancamiento económico.

La población de la República de Panamá, en 1911, llegaba a 336 742 habitantes, de los cuales 100 000 se hallaban en la provincias de Panamá y Colón (de éstas se sustrajo la Zona del Canal). La amplia dispersión de esa población y la retención que la realidad semifeudal del campo hacía de los campesinos, contrajo a menos de diez mil trabajadores la mano de obra nativa contratada en las obras de construcción del Canal, en el período establecido de 1904 a 1920. Los obreros de diversas nacionalidades, empleados en 1905, fueron 17, 000 y en 1914 laboraban para el gobierno de los Estados Unidos 44, 329 trabajadores en las excavaciones y construcción de las esclusas. Hubo necesidad de importar, entre 1906 y 1908, doce mil obreros españoles, italianos, griegos, franceses y alemanes y más de 27, 000 procedentes de las Antillas (Barbados, Martinica, Guadalupe, Jamaica). Sobre la

---

(48) Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., p. 190.

mayoría de los trabajadores, se impuso con dureza bajos salarios, dentro de un sistema de pago fundado en la discriminación racial y nacional, en particular sobre los nativos panameños y los negros.

A ese mercado particular de trabajadores del Canal y de la población que el Gobierno de los Estados Unidos estableció en la Zona del Canal, sirvieron dentro de estrechos límites los productos rurales del Interior de la República y de las haciendas adyacentes, particularmente los ganaderos, por la apropiación territorial ya constituida y por los mejores rendimientos, en comparación con la agricultura, y los medianos y pequeños comercios de las ciudades de Panamá y Colón, que en alta proporción se hallaban en manos de inmigrantes, en el mismo período de 1904-1920.

De 336,742 habitantes en 1911, el país elevó su población a 446,098 en 1920; sin embargo, las exportaciones que sólo eran 1.8 millones de balboas (o dólares; la moneda nacional panameña está a la par del dólar desde su independencia hasta la fecha) en 1908, apenas llegaban a 2.7 millones en 1921. Por su lado, las importaciones pasaban de 7.8 a 11.4 millones. Las condiciones de la inversión canalera y de la explotación del mercado no impulsaban en proporcional amplitud, la producción nacional, entrabada por la estructura económica del agro, y la integración de un mercado nacional alrededor del Eje o Región de la Ruta canalera se daba en beneficio de la producción extranjera, en particular de los Estados Unidos, que por muchos años mantuvo alrededor del 80% del total de las importaciones hechas por el comercio de Panamá.

Los procesos que se daban en el marco de la estructura económica del país, se reflejaban al mismo tiempo, en sus componentes demográficos, sociales, económicos y culturales. Al fuerte contingente de

clase obrera que se ocupó de la obra del Canal, se agregó cuando se redujo a sólo 11, 511 empleados en 1924 (un tercio de los cuales eran norteamericanos residentes de la Zona del Canal), la fuerza de trabajo en desocupación forzosa, formada por los cesantes del Canal y por la masa flotante de peones y artesanos de las ciudades de Panamá y Colón y los extranjeros que habían venido a trabajar al Istmo y no pudieron hacerlo.

Si bien es cierto que a fines del período de construcción, todos los trabajadores por contrato que deseaban repatriación se enviaron a sus hogares, a costa del gobierno de los Estados Unidos, no menos cierto es que miles de ellos prefirieron quedarse en el Istmo (especialmente trabajando en las bananeras) o regresaron a Panamá después de la repatriación. A medida que se requerían menos trabajadores para el mantenimiento y funcionamiento de la vía acuática, a estos trabajadores se les hacía cada vez más difícil encontrar trabajo.

Ni hablemos de la discriminación y el trato a los obreros no especializados; norteamericanos y europeos eran considerados como muy eficaces y resultaban, según la Comisión del Canal Istmico, doblemente eficaces que los negros (49). La escala de pagos para los trabajadores europeos era el doble que la de los antillanos. Año tras año, a medida que aumentó la capacidad de los negros para el trabajo, la producción de los europeos bajó gradualmente hasta que al final del período de construcción fue difícil escoger entre uno y otro grupo. Durante la administración norteamericana, los empleados del Canal y del Ferrocarril se dividieron en dos clases: hombres que recibían su salario en oro norteamericano, y trabajadores sin preparación, del

---

(49) Isthmian Canal Commission, Annual Report, 1906, p. 6.

"silver roll", que recibían sus salarios en plata panameña con un valor nominal equivalente a la mitad del oro. Al primero pertenecía (gold roll) casi todo el personal reclutado en los Estados Unidos.

- d) La Autoridad Necesaria para efectuar la compra de los derechos, propiedades y privilegios de la Compañía Nueva del Canal de Panamá.

Según el artículo VIII de la Convención Istmica del Canal de Panamá, de 1903, se establece que:

"La República de Panamá concede a los Estados Unidos los derechos que hoy tiene y que más tarde pueda adquirir sobre los bienes de la Compañía Nueva del Canal de Panamá y de la Compañía del Ferrocarril de Panamá como resultado del traspaso de soberanía de la República de Colombia a la República de Panamá y autoriza a la Compañía Nueva del Canal de Panamá para vender y traspasar a los Estados Unidos sus derechos, privilegios, bienes y concesiones así como también el Ferrocarril de Panamá y todas las acciones o parte de las acciones de esa Compañía; pero las tierras públicas situadas fuera de la Zona descrita en el Artículo II (supra, ps. 137-138) de este Tratado y que están actualmente incluidas en las concesiones hechas a ambas empresas y que no sean necesarias para la construcción y funcionamiento del Canal volverán a poder de la República de Panamá, con excepción de cualesquiera bienes de que en la actualidad sean dueñas o poseedoras las mencionadas compañías dentro de Panamá o Colón o dentro de sus puertos terminales". (50)

Además, como si esta concesión fuera poca, Panamá renunció a favor de los Estados Unidos a su participación en las futuras utilidades del Canal y a todos los derechos o acciones de carácter pecuniario que emanaran para ella de las concesiones o franquicias otorgadas a las Compañías del Canal y del Ferrocarril (artículo XXII del tratado Hay-Bunau Varilla). De igual manera renunció, para conceder a los Estados Unidos, a perpetuidad, todos los derechos y bienes reservados en las citadas concesiones que de otra manera pertenecerían a Panamá

---

(50) Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., p. 188.

antes de expirar o al expirar el término de noventa y nueve años de las concesiones otorgadas tanto a la Compañía del Canal como a la Compañía del Ferrocarril de Panamá, y todos los derechos, títulos y acciones que en ese momento tuvieran o pudieran tener en el futuro en las tierras, canal, obras, bienes y derechos que tuvieran las citadas compañías en virtud de dichas concesiones o de cualquier otra manera, y adquiridas o que adquirieran los Estados Unidos de la Compañía Nueva del Canal de Panamá o por su conducto, incluyendo cualesquiera bienes y derechos que pudieran volver en lo futuro al dominio de la República de Panamá, por caducidad, decomiso o cualquiera otra causa, en virtud de cualesquiera contratos o concesiones hechos a ambas compañías.

Pero no es esto todo. Queda un párrafo del artículo XXII que sentencia definitivamente esta graciosa concesión hecha por Panamá a los Estados Unidos. Dice así:

"..... Los derechos y bienes arriba citados estarán y quedan desde ahora libres y relevados de todo interés o reclamación actual o reversionaria a que Panamá tenga derecho, y el título de los Estados Unidos sobre ellos, cuando se efectúe la proyectada compra por los Estados Unidos a la Compañía Nueva del Canal de Panamá, será absoluto, en cuanto concierne a la República de Panamá, específicamente asegurados por este Tratado". (51)

Véamos cuáles son esas valiosas concesiones de derechos pecuniario, propietarios y reversionarios que Panamá hizo a los Estados Unidos por el inciso 1° del artículo XXII:

Primero. Por el artículo 15 del contrato aprobado por la Ley 28 de 1878, celebrado entre el General Eustorgio Salgar, como Representante de Colombia, y Lucien N. Bonaparte Wyse como representante del grupo que después constituyó la Compañía Universal del Canal Interoceánico (supra, Cap. I, ps. 50 y 55 ), la compañía concesionaria de la obra del

---

(51) Ibid., p. 195. (El subrayado es nuestro)

Canal se comprometió a pagar por la concesión al Gobierno de Colombia una participación en los productos brutos del Canal que debía ser del cinco por ciento en los primeros veinticinco años; en los veinticinco años siguientes, seis por ciento, y en los veinticinco siguientes, el siete por ciento y de ocho por ciento en los veinticuatro últimos. Un cálculo hecho en 1925 indica que si se hubiere aplicado en Panamá este sistema de compensación, análogo al que rige respecto del Canal de Suez, la República de Panamá habría recibido la suma de 1,214,548,17 dólares como participación en el año de 1924.

Segundo. Por los artículos 1° y 24 de la Concesión Salgar-Wyse se estipuló que al cabo de los noventa y nueve años fijados como término de ella, el canal con todas sus anexidades vendría a ser de propiedad del Gobierno de Colombia.

Tercero. Por el artículo 23 del mismo contrato se estipuló que también pasarían a ser del Gobierno de Colombia ciertas propiedades del Canal y sus anexidades en caso de caducidad de la concesión por alguna de las causales enumeradas en el artículo 22, a saber:

- 1° Si no depositaren en los términos estipulados la cantidad que, como fianza, debe asegurar la ejecución de la obra. (Esta fue cumplida)
- 2° Si en el primer año de los doce concedidos para la construcción del Canal no se comienzan los trabajos. En este caso la Compañía perderá la suma depositada como fianza, con los intereses que haya devengado, la cual quedará a beneficio de la República; (también cumplida).
- 3° Si al término del segundo plazo fijado por el párrafo 5°, del artículo 1° (una prórroga de seis años después de los primeros doce años otorgados a partir de la formación de la Compañía anónima universal), el Canal no es transitable. En este caso también perderá la Compañía la suma depositada como fianza, la cual con los intereses devengados, quedará a beneficio de la República; (ésta no fue cumplida.)

- 4° Si faltan a las prescripciones del artículo 21; ("los concesionarios o quien en lo futuro les suceda en sus derechos, podrán transmitirlos a otros capitalistas o sociedades financieras, pero les es absolutamente prohibido cederles o hipotecarles por ningún título a ninguna nación o gobierno extranjero"). Esta condición no fue cumplida.
- 5° Si el servicio del Canal se interrumpe por más de seis meses, en el caso de fuerza mayor.

Cuarto. Por el artículo 3 del contrato celebrado entre el Gobierno de Colombia y la Compañía del Ferrocarril de Panamá el 5 de julio de 1867, reformatorio del celebrado el 15 de abril de 1850 (supra, Cap. II, ps. 93-94 ), la Compañía se obligó a pagar al Gobierno por la concesión ferrocarrilera y durante todo el término de la misma, una renta anual fija de doscientos cincuenta mil pesos en oro americano.

Quinto. Por el artículo 10 del precitado contrato de 1867 el Gobierno de Colombia concedió las tierras baldías que contenía la Isla de Manzanillo, sobre la cual se levantó la ciudad de Colón, con excepción de cuatro hectáreas que se reservó el Gobierno para edificios públicos y con sujeción asimismo a la cláusula reversionaria contenida en el párrafo del artículo 9° del contrato, según la cual las tierras concedidas a la Compañía que especifican los incisos 1° y 2° de dicho artículo le serían devueltas a la República al expirar el término de la concesión.

Sexto. Por el artículo 36 del mismo contrato, se estipuló que al expirar el término de los noventa y nueve años de la concesión, el ferrocarril y todos los bienes muebles e inmuebles que constitufan la empresa pasarían a ser de propiedad del Gobierno de Colombia.

Resumiendo, para mayor claridad y concisión, podemos enunciar los derechos sacrificados por la República de Panamá y que en justicia



le hubieran correspondido, como Estado sucesor de la República de Colombia, al momento de expirar ambas concesiones: la de la Compañía del Canal de Panamá y la de la Compañía del Ferrocarril de Panamá:

- 1° El derecho a una participación del cinco al ocho por ciento en los ingresos brutos del canal;
- 2° El derecho a la adquisición del canal al expirar los noventa y nueve años de la concesión;
- 3° El derecho a la adquisición de cierta parte de los bienes del canal en caso de caducidad de la concesión;
- 4° El derecho pecuniario, en goce actual y efectivo desde 1867, de percibir la renta de \$250,000 oro que pagaba por la concesión la Compañía del Ferrocarril de Panamá;
- 5° El derecho reversionario a la devolución de las tierras de la Isla de Manzanillo al expirar los noventa y nueve años de la concesión de 1867;
- 6° El derecho a la adquisición del ferrocarril, incluyendo en él todos los bienes muebles e inmuebles, enseres, dependencias y productos de la empresa al expirar los noventa y nueve años de la concesión de 1867.

Ahora bien, si la República tenía el derecho vivo y efectivo, específico y actual, ejercido y disfrutado desde 1867, de recibir de la Compañía del Ferrocarril el pago anual de \$250,000, no es concebible que traspasara ese derechos por menos, y fue hecho natural, lógico y justo que en la convención canalera se estipulara el pago periódico de la suma, como lo expresó el tratado Herrán-Hay y como lo hizo, aunque no lo expresara, el tratado Hay-Bunau Varilla. ¿Qué compensación recibía, entonces, Panamá por los demás derechos patrimoniales, pecuniarios y reversorios renunciados y traspasados por el artículo XXII que se

mencionan en los anteriores acápite 1°, 2°, 3°, 5° y 6°. Una de dos: O se considera que estas valiosísimas concesiones deben entrar en las generales, o sean, los poderes jurisdiccionales, privilegios y exenciones de carácter político, administrativo y fiscal que constituyen la concesión canalera propiamente dicha, y así las damos por compensadas con el pago de los diez millones que hicieron los Estados Unidos a Panamá al firmarse el tratado en 1903, o bien se considera que de las concesiones que ahora analizamos y comprendidas en el artículo XXII del tratado, la única que fue objeto de compensación fue el traspaso de la renta del ferrocarril y que todas las demás se efectuaron sin compensación alguna.

Cualquiera de los dos modos de considerar la cuestión nos lleva a la conclusión inescapable de que fue y es exigua la anualidad pactada en el artículo XIV de la Convención de 1903 y a la cual nos referiremos a continuación. Antes recordemos que la renuncia a la participación en los proyectos del Canal, que de acuerdo con la concesión Salgar-Wyse, serían hoy enteramente nuestras las utilidades del canal, pudo haber significado para Panamá más de 60 millones de dólares sólo en el período 1915-1960, más un estimado de 10 millones en el período 1961-1966, fecha en la cual el Canal debía revertir a poder de la República de Panamá (52). Más adelante, cuando analicemos las causas de conflicto existentes en los tratados relativos al Canal de Panamá,

---

(52) Ponderando en un 6% el beneficio sobre los ingresos brutos del Canal (recordemos que en los 99 años éstos debían oscilar entre el 5 y el 8%), y considerando que de 1915 a 1960 cruzaron el canal, según estadísticas de la Compañía del Canal de Panamá, un total de 297,000 navíos con un total de casi mil doscientos millones de toneladas netas que significaron en concepto de peajes \$1,102,600,000, hubieran correspondido a Panamá (al 6% repetimos), más de 60 millones de dólares (Nota del autor).

estudiaremos con más detalles la insuficiencia de beneficios directos e indirectos para Panamá y la política de los peajes mantenida por los Estados Unidos en detrimento de la economía panameña.

Según el artículo XIV del tratado Hay-Bunau Varilla se estableció que:

"Como precio o compensación de los derechos, poderes y privilegios otorgados por este Convenio por la República de Panamá a los Estados Unidos, el Gobierno de los Estados Unidos conviene en pagar a la República de Panamá la suma de diez millones de dólares (\$10,000,000) en moneda de oro de los Estados Unidos al efectuarse el canje de las ratificaciones de este Convenio y también una anualidad, durante la vida de este convenio, de doscientos cincuenta mil dólares (250,000) en la misma moneda de oro, comenzando nueve años después de la fecha arriba expresada.

Las estipulaciones de este Artículo serán en adición a todos los demás beneficios que obtiene la República de Panamá de acuerdo con esta Convención..."(53).

La concesión del uso, ocupación y administración de la Zona del Canal es una entre muchas otras excepciones privilegios, derechos y facultades y por toda esa universalidad de concesiones se pactó una compensación de diez millones de dólares al efectuarse el canje de las ratificaciones, y a partir de 1912, una anualidad de \$250,000 dólares, tal cual reza en el artículo XIV, arriba transcrito. (54).

(53) Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., p. 191. (El subrayado es nuestro).

(54) La razón de que el pago de la anualidad comenzara nueve años después de la ratificación del tratado es que el Gobierno de Colombia había recibido por adelantado las anualidades del ferrocarril hasta el año de 1912, y el Gobierno de los Estados Unidos exigió, tanto a Colombia por el tratado Herrán-Hay, como a Panamá por el tratado Hay-Bunau Varilla, la cancelación de ese adelanto en la forma expresada. El resultado fue, por consiguiente, que Panamá de hecho pagó una deuda de Colombia con la Compañía del Ferrocarril equivalente a nueve anualidades, o sea \$2,250,000.00, al dejar de percibir aquella renta, que vino a ser bien patrimonial suyo

"La compensación pactada en la forma arriba expuesta lleva a muchos al error de creer -como sostiene Alfaro (55)- que ha habido ARRENDAMIENTO, porque generalmente corresponden a esta figura jurídica los pagos periódicos, mensuales o anuales". Pero ello no ha sido así. La razón es que la llamada anualidad del Canal no hizo sino reemplazar la anualidad que la República de Panamá, como sucesora de la soberanía de Colombia sobre el Istmo, tenía derecho de percibir de la Compañía del Ferrocarril de Panamá, de conformidad con el artículo 3° del contrato de 1867 entre dicha compañía y el gobierno colombiano, contrato en el cual Panamá sustituyó a Colombia, por quedar ubicada total y exclusivamente en su territorio la empresa del ferrocarril. Al consumarse la independencia de Panamá el 3 de noviembre de 1903, la República adquirió inter-alia como bien suyo el derecho de percibir de la Compañía del Ferrocarril la anualidad o renta de 250,000 dólares que ésta pagaba a Colombia.

Ahora bien, este derecho, junto con otros, fue traspasado por Panamá a los Estados Unidos, conforme al artículo XXII de la Convención de 1903. Por lo tanto, cuando esa convención entró en vigor, los 250,000 dólares que la Compañía del Ferrocarril debía pagar por su concesión eran vertidos por la Compañía al Tesoro de los Estados Unidos, y así,

---

desde el 3 de noviembre de 1903. Nótese que los Estados Unidos exigieron a Panamá, como sucesora de la soberanía de Colombia en el Istmo, el pago de esa deuda, no permitiendo, por el contrario, que Panamá mantuviera como sucesora, los derechos reversionarios y beneficios que a Colombia correspondían en virtud de las concesiones del Canal de Panamá y del Ferrocarril. La Ley del embudo! (Nota del autor).

(55) Ricardo J. Alfaro, La Anualidad del Canal, en Ricardo J. Alfaro et al., Panamá y los Estados Unidos de América ante..., op. cit., p. 67.

el Gobierno norteamericano, con una mano recibía de la Compañía del Ferrocarril un cuarto de millón de dólares como cesionaria del derecho de Panamá conforme al Tratado, y con la otra mano pagaba a la República exactamente igual cantidad en concepto de compensación periódica por las concesiones del mismo tratado.

En el fondo Panamá no recibía ni recibe nada en concepto de compensación periódica por la concesión canalera en general: poseía esa renta antes de celebrarse el tratado y en 1912 comenzó a recibirla con un cambio de nombre. A este respecto, se expresó el internacionalista panameño Alfaro de la siguiente manera:

" Por las numerosas concesiones, poderes, privilegios, autoridad jurisdiccional, derechos actuales y potenciales, derechos reversionarios, renunciaciones de derechos y otros beneficios que Panamá confirió a los Estados Unidos por el Tratado de 1903, la República de Panamá recibió en realidad únicamente el pago de los diez millones. Lo de la anualidad no es más que un equívoco" (56).

Por ello y por ser esta anualidad injusta y nada equitativa, las concesiones hechas por Panamá a los Estados Unidos por la Convención de 1903 son inaceptables e ignominiosas y sólo merecen el repudio total de los panameños ajenos a aquella infame y descarada venta de la dignidad nacional, venta que no ha hecho otra cosa que comprometer a todas las generaciones de panameños de este siglo.

e) Otros poderes y Privilegios de Carácter Administrativo y Fiscal otorgados a los Estados Unidos en el Tratado de 1903.

Como si todos los poderes, privilegios, derechos y exenciones hasta ahora mencionados fueran pocos, Panamá cedió más, mucho más todavía. Con justicia y gran acierto se ha llamado a este tratado de 1903, el "PANAMA CEDE", ya que no se hace otra cosa que ceder. Para prueba de

---

(56) Ibid., ps. 67-68.

ello, tres concesiones más:

- 1° El derecho a dictar disposiciones sanitarias; (artículo VII, párrafo 2°).
- 2° El Derecho de adquirir propiedad raíz en las ciudades de Panamá y Colón y en sus puertos adyacentes por compra o en ejercicio del derecho de dominio eminente; (artículo VII, párrafo 1°).
- 3° El compromiso de vender o arrendar tierras fuera de la zona del canal para estaciones objeto; (artículo XXV).

En efecto, según el párrafo 2° del artículo VII, y que transcribimos a continuación, Panamá cedió a los Estados Unidos inclusive su derecho de dictar las disposiciones sanitarias en el territorio bajo jurisdicción panameña. Dice así el párrafo en mención:

"La República de Panamá conviene en que las ciudades de Panamá y Colón cumplirán, a perpetuidad, los reglamentos de carácter preventivo o curativo dictados por los Estados Unidos y en caso de que el Gobierno de Panamá no pudiese hacer efectivo o faltare a su obligación de hacer efectivo el cumplimiento de dichos reglamentos sanitarios de los Estados Unidos por las ciudades de Panamá y Colón, la República de Panamá concede a los Estados Unidos el derecho y autoridad de hacerlos efectivos (57).

No creemos que merezca mayor atención esta concesión, inexplicable a todas luces, pero que existe en la convención de 1903. Ella demuestra, una vez más, la imprevisión de los "próceres de la independencia", hechos que nos hacen comprender y ponen en evidencia un proceder ingenuo en tan delicada materia, cual es la contratación internacional. Que duda cabe que procedieron como Esaú y esas culpas las pagamos las generaciones que siguieron a la de 1903.

En virtud del párrafo 1° del mismo artículo VII, la República de Panamá concedió a los Estados Unidos dentro de los límites de las ciudades de Panamá y Colón y sus bahías adyacentes y dentro del territorio

---

(57) Tomado de Diógenes A. Arosemena G., op. cit., p. 187. (El subrayado es nuestro).

adyacente a ellas, el derecho de adquirir por compra o en ejercicio del derecho de dominio eminente, las tierras, edificios, derechos de agua u otras propiedades que fueran necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del canal y para cualesquiera obras de saneamiento, tales como la recogida y desagüe de inmundicias y la distribución de agua a las citadas ciudades.

Finalmente, por el artículo XXV, y supuestamente para un "mejor cumplimiento" de las obligaciones del tratado y para la "eficiente protección del Canal y el mantenimiento de su Neutralidad", Panamá se comprometía a vender o arrendar (única cláusula del tratado en la que se hablaba de "arrendamiento") a los Estados Unidos las tierras adecuadas y necesarias para estaciones navales o carboneras en la costa del Pacífico y en la costa occidental de la República sobre el Caribe, "en ciertos lugares que serían convenidos con el Presidente de los Estados Unidos". Si bien es cierto que este artículo nunca tuvo aplicación, fue una concesión peligrosa y que extrañamente no fue aprovechada por los Estados Unidos para extender su hegemonía en la Zona del Canal.

#### CAPITULO IV

#### LOS ACTOS REFORMATARIOS AL TRATADO HAY-BUNAU VARILLA: 1904-1967



## CAPITULO IV

### LOS ACTOS REFORMATARIOS AL TRATADO HAY-BUNAU VARILLA: 1904-1967.

"El destino es el subterfugio de los invertebrados, quienes, no teniendo el valor para oponerse al error, buscan alguna excusa plausible para justificarlo".

William Jennings Bryan, 1900

En este capítulo analizamos los poderes otorgados por la República de Panamá a los Estados Unidos de América en actos, convenios y tratados generales posteriores al tratado Hay-Bunau Varilla y en las cuales se ratifican muchos de los poderes, privilegios, derechos y exenciones otorgados en 1903 y que vimos en el capítulo anterior, se enuncian nuevos, se subrogan otros, se da mejor interpretación de las cláusulas del tratado original, aunque por ello no dejan de acentuarse el dominio y la hegemonía de los Estados Unidos en la Zona del Canal.

Hemos dividido, para un mayor entendimiento, este largo período que va desde 1904 hasta 1967 en tres eras o etapas, a saber: Era de la Política del Garrote y de la Diplomacia del Dólar; Era de la Buena Vecindad y de la Postguerra; y, Era de la Alianza para el Progreso. La división no es caprichosa, y obedece a que en cada uno de estos períodos se dan circunstancias de cambio que se ven reflejadas en los respectivos acuerdos. Así, por ejemplo, la primera, o sea, la Era de la Política del Garrote (Big Stick Policy) y de la Diplomacia del Dólar comprende el período de 1904 a 1930. En este período se acordaron el Convenio Taft (una interpretación menos dura del tratado Hay-Bunau Varilla) y el Tratado General de 1926 que no fue ratificado por el Gobierno de la República de Panamá y que tuvo en el pueblo su más enardecido opositor. Estos dos instrumentos

coinciden con la política de Teodoro Roosevelt del "big stick" y la diplomacia no tan conciliadora de William Taft, calificada como "Diplomacia del Dólar".

La segunda Era, la de la Buena Vecindad, la que preconizó a los cuatro vientos el otro Roosevelt (Franklyn Delano), se inicia con la administración de éste, al anunciar la Diplomacia del "Good Neighbor" y contempla los años 1930-1960, período en la cual Panamá logró un tratado más justo, el Arias-Roosevelt de 1936, en el cual se daba fin a la situación de protectorado que tenía Panamá desde 1903. En este mismo período se lograron otros acuerdos tales como el Canje de Notas Hull-Bayd, de 1939, "aclaratorio" del tratado general del año 1936, un convenio sobre arrendamiento de sitios de defensa (1942) y el tratado Filós-Hines sobre bases militares, de 1947, y que fuera rechazado por la Asamblea Nacional de Panamá. No obstante, y pese al espíritu de colaboración de esta época, los problemas persistían y se agudizaban más y más. Por ello fue necesario una nueva revisión del tratado en 1955 de la cual se obtuvo el tratado Remón-Eisenhower, un acuerdo de tipo económico que no hizo honor a la frase que el propio Presidente panameño, José Antonio Ramón, había lanzado: "Ni millones ni limosnas: queremos justicia", ya que si algo brilló por su ausencia en el espíritu de las negociaciones fue el sentimiento de justicia, como veremos cuando a este tratado nos refiramos más adelante.

La tercera y última época, que va desde 1960 a 1967, es la "era de la Alianza para el Progreso". Durante este período se reafirmó el espíritu nacionalista de los panameños y se exige a los Estados Unidos un mejor trato y la concertación de un nuevo tratado que sustituyese enteramente

los actuales instrumentos. Para que los Estados Unidos aceptaran una revisión de dichos instrumentos fue necesario que la sangre llegara al río. Los trágicos sucesos de enero de 1964 en los cuales parecieron más de una veintena de ciudadanos panameños y más de 400 resultaron heridos, hicieron comprender al Gobierno de los Estados Unidos que ya la hora de iniciar conversaciones para eliminar las causas de conflicto, le había llegado. Producto de estas negociaciones, son los tres proyectos de tratados que se dieron a la luz pública en ambos países en 1967 y que se negociaron en los Estados Unidos, simultáneamente, dentro del mayor secreto por ambas partes. Los tres proyectos son: uno sobre el actual Canal de Panamá, otro concerniente a la defensa del Canal de Panamá y de su neutralidad, y un tercero, concerniente a un canal a nivel por territorio panameño. A estos tres proyectos antecedió un Canje de Notas, conocido como el Eleta-Adair, de 1966 y al cual también nos referiremos.

Ninguno de los tratados acordados en este largo período de 63 años y que estudiamos en este capítulo, pudo obtener para la República de Panamá la cláusula abrogatoria del tratado de 1903, con lo que se daría fin al enclave colonialista de los Estados Unidos en la Zona del Canal y permitiría a Panamá una más amplia participación en la administración, control y defensa de la vía acuática, con sus correspondientes beneficios directos e indirectos en el aspecto económico. Es en los proyectos de tratados de 1967 cuando se acuerda por primera vez la abrogación de la nefasta cláusula de perpetuidad y empieza a hablarse del tiempo fijo, pero de una duración que no convence al pueblo panameño, como no convencieron los proyectos en su totalidad y por ello fueron rechazados cuando era inminente su aprobación por el Órgano Legislativo y ulterior ratificación

por el Ejecutivo. A estos tres proyectos de tratados nos hemos de referir con especial atención, ya que en el capítulo siguiente, al analizar las causas de conflicto en los tratados del Canal de Panamá, veremos con mayor claridad que lo que se nos trató de imponer en 1967 no fue otra cosa que una versión moderna de un "Hay-Bunau Varilla", siendo inadmisibles que en la segunda mitad del siglo XX, del siglo de la conquista espacial, del progreso, de la automatización, nuestros hombres públicos, nuestros negociadores, se conduzcan frente a los Estados Unidos como simples peones de su partida de ajedrez.

1. La Era de la Política del Garrote y de la Diplomacia del Dólar (1904-1930)

a) El Convenio Taft, de 1904

La primera crisis entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América con motivo de la interpretación de las cláusulas del tratado Hay-Bunau Varilla de 1903 surgió en 1904, cuando Estados Unidos, por medio de una Orden Ejecutiva dictada el 24 de junio de aquel año por el Secretario de Guerra, declaró la Zona del Canal abierta al comercio del mundo, puso en vigor en ese territorio el arancel proteccionista denominado Tarifa Dingley y dictó otras medidas que virtualmente convertían esa faja territorial panameña en una colonia norteamericana enclavada en el centro de la República de Panamá. Se declararon como puertos terminales del Canal los de Ancón y Cristóbal, que pertenecía a Panamá. Los Estados Unidos entendían la concesión del uso, ocupación y control de la zona para fines limitados como una cesión territorial en bloque. De este modo, se inició la controversia sobre la soberanía que ya esbozamos en la primera parte del Capítulo III y que ha sido hasta

nuestros días causa permanente de conflicto entre ambas naciones.

Panamá protestó de inmediato y de manera enérgica contra estas medidas que consideraba violatorias del Tratado del Canal. Panamá expuso brillantemente su tesis sobre el tratado en nota que el Ministro panameño en Washington, Don José Domingo de Obaldía, enviara al Secretario de Estado norteamericano, Mr. John Hay y que está fechada el día 11 de agosto de 1904 (1).

Opinaba de Obaldía que la Zona del Canal no podía ser considerada como entidad política capaz de mantener relaciones internacionales de ningún género con el mundo exterior; que la faja territorial de diez millas de ancho había sido cedida en uso y ocupación para el fin único y específico de la construcción del Canal; que las funciones gubernamentales de los Estados Unidos en la Zona del Canal debían limitarse a la ~~conservación del orden público y a la administración de justicia.~~

La nota de de Obaldía dió lugar a una interpretación del tratado de 1903 mucho más dura que el contenido del mismo, cuando el Secretario de Estado Hay la formuló en su tristemente célebre nota del 24 de octubre de 1904, diciendo que la soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal era a lo sumo un "cetro estéril" (a barren scepter), o lo que es lo mismo, un centro sin valor (2). Cabe señalar que Ricardo Alfaro en su libro *Historia Documentada de las Negociaciones para la Celebración del Tratado de 1926* (Editorial Universitaria, Panamá, 1972, p. IX), observa que la nota es del día 18 de octubre de 1904, cuando la nota es

---

(1) Aunque esta nota aparece suscrita por de Obaldía, su autor fue Don Eusebio A. Morales, Abogado Consultor de la Legación de Panamá en Washington. (Véase su obra Ensayos, Documentos y Discursos, tomo I Editorial La Moderna, Panamá, 1928, ps. 61-80).

(2) Nota de John Hay, Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, a José D. de Obaldía, Ministro de Panamá en Washington, Secretaría de Estado, Washington, 24 de octubre de 1904. Tomado de Secretaría de Relaciones Exteriores de Panamá, Memoria, Panamá, Imprenta Nacional, 1927, p. 205.

del día 24. Esta observación es de importancia destacarla ya que cinco días antes, o sea el 19 de octubre, el Presidente Teodoro Roosevelt, <sup>P</sup> atendiendo las reclamaciones de Panamá, hizo la declaración solemne de que los Estados Unidos "no tenían la menor intención de establecer una colonia independiente en medio del Estado de Panamá".

En efecto, en nota cursada al Secretario de Guerra de los Estados Unidos William Taft, el Presidente Roosevelt dijo:

"... Hay fundamento para creer que al hacer nosotros uso de los derechos concedidos por el tratado, el pueblo de Panamá se ha alarmado sin motivo con el establecimiento de una Gobierno en la Zona del Canal por la Comisión... no debemos perder de vista la importancia que hay en ejercer la autoridad que nos da el tratado con Panamá de manera que se evite cualquier sospecha, aunque sea infundada, de nuestras intenciones en lo futuro. Nosotros no tenemos la menor intención de establecer una colonia independiente en el centro del Estado de Panamá, ni de ejercer funciones gubernamentales más amplias de las que sean necesarias para ponernos en aptitud de construir, mantener y explotar el canal convenientemente..." (3).

Aquella crisis en que Panamá vió amenazada su vida nacional terminó mediante la celebración del llamado Convenio Taft, del 6 de diciembre de 1904, concertado en breves días entre el Presidente de la República de Panamá, Don Manuel Amador Guerrero, asistido de su Secretario de Gobierno y Relaciones Exteriores, General Santiago de la Guardia, y el Secretario de Guerra de los Estados Unidos, William H. Taft. El Convenio, concertado en una atmósfera de conciliación y de justicia, tomó la forma de un acuerdo internacional contenido en una serie de Ordenes Ejecutivas dictadas por el Gobierno norteamericano y una serie correspondiente de Decretos Ejecutivos expedidos por el de Panamá, mediante los

---

(3) Tomado de Manuel B. Moreno C., Status Jurídico de los Tratados del Canal de Panamá: 1903-1963, Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá, 1964, ps. 75-76.

cuales se establecieron derechos y obligaciones recíprocas que constituían normas de aplicación del Tratado del Canal que se apartaban de la lesiva interpretación dada al mismo por el Secretario Hay en su dura nota de octubre de 1904.

Este convenio determina el status jurídico de la Zona del Canal. No pueden importarse a la Zona del Canal mercancías extranjeras de ninguna clase ni de ninguna procedencia con excepción de las que importe el Gobierno de los Estados Unidos para el Canal y sus empleados, sin pagar a la República de Panamá los correspondientes derechos de aduana. La aplicación de la tarifa de Estados Unidos a los artículos que entraban a la zona procedentes de la República de Panamá fue eliminada, a condición de que Panamá concediera una exención recíproca para los Estados Unidos. También se acordó que las oficinas postales de la Zona del Canal funcionarían como oficinas postales internas americanas, pero el franqueo se haría con estampillas de la República de Panamá sobrecargadas "Canal Zone" y estos sellos serían comprados a la República de Panamá a un 40% sobre su valor nominal. Finalmente, en la época en que la Zona del Canal estuviera habitada por una población civil, los productos naturales del suelo que se importaran de la Zona pagarían el impuesto de exportación a la República de Panamá. (4)

Aunque calmados temporalmente los temores de la República de Panamá, relativos a la existencia de una empresa comercial establecida en su territorio y en competencia con su economía, continuaron siendo causa de disensión entre los dos gobiernos. La cuestión de la soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal volvió a resucitar cuando se empen-

---

(4) Véase texto completo del Convenio Taft, en Diógenes A. Arosemana G., op. cit., ps. 315-333.

dieron negociaciones, de 1923 a 1926, para un nuevo tratado que reemplazara al Acuerdo Taft. En 1923, el Ministro Panameño en Washington, Ricardo Alfaro escribía al Secretario Hughes (5): "Panamá reclama como derecho derivado del tratado del Canal y confirmado por el Acuerdo Taft, jurisdicción sobre el comercio exterior de la Zona del Canal". En términos concretos, esto significaba el control de las aduanas de la Zona del Canal, la supresión de comisariatos y compañías extranjeras en la misma, restricciones a la aplicación de la Ley Volstead, con el fin de no dificultar el tráfico desde, hacia y entre los puertos panameños y la imposición de las tarifas panameñas de exportación a los productos del suelo exportados por los Estados Unidos desde la Zona del Canal, sobre las otras exigencias hechas por Panamá en las negociaciones entre los dos países.

No constituyó el Convenio Taft una situación ideal para Panamá, por cuanto ese arreglo distaba bastante de la interpretación panameña de la Convención de 1903, dejando en pie las injusticias intrínsecas de la misma. El 7 de septiembre de 1922, el Departamento de Estado anunció su decisión de abrogar unilateralmente al Convenio Taft y en el Comunicado que dió a la prensa hizo la siguiente declaración:

"La abrogación del Convenio Taft, desde luego, deja al tratado Hay-Bunau Varilla en pleno vigor y efecto y cualquier nuevo tratado que pueda negociarse en lugar del Convenio Taft complementaría pero no reemplazaría al tratado de 1903" (6).

---

(5) Nota de Ricardo J. Alfaro, a Charles Hughes, supra, nota 1, p. 129 Cap. III.

(6) Citado por Ricardo J. Alfaro, Historia Documentada de las Negociaciones para la Celebración del Tratado de 1926, Editorial Universitaria, Panamá, 1972, ps. x-xi (introducción).



Panamá no podía conformarse con esa abrogación unilateral, por- que no obstante la forma en que había sido pactado, el Convenio constituía un acuerdo internacional válido que no podía abrogarse sino por la volun- tad de las dos partes. Pero naturalmente, a Panamá le halagaba la idea de celebrar con los Estados Unidos un tratado formal que subrogase el Convenio Taft después de una revisión justiciera e integral de la Conven- ción de 1903, y por lo tanto no podía mirar sin satisfacción que el Depar- tamento de Estado se manifestara dispuesto a entrar en negociaciones enderezadas a la concertación del tratado.

Efectivamente, con fecha 5 de febrero de 1923, fue aprobada por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos la Resolución Conjunta que autorizó la abrogación del Convenio Taft. La parte resolutive de la misma dice así:

" Autorizar al Presidente (de los Estados Unidos) para abrogar el convenio internacional incorporado en las Ordenes Ejecutivas expedidas, como antes se ha dicho, el 3 de diciembre, el 6 de diciembre y el 28 de diciem- bre de 1904, el 7 de enero de 1905 y el 5 de febrero de 1911.

Art. 2°. Cuando el Presidente ejercitare la autoriza- ción que por la presente se le confiere, dichas órdenes dejarán de ser válidas y obligatorias y el efecto legal dado a ellas...., quedará derogado". (7)

- b) El Tratado Alfaro-Kellog, de 1926 (Rechazado por la Asamblea Nacional de Panamá).

El Convenio Taft fue abrogado finalmente por el Gobierno de los Esta- dos Unidos el día 1° de mayo de 1924. Así, volvía a cernirse sobre Pana- má la grave amenaza que significaba el entendimiento original de los Es- tados Unidos, que hacía de Panamá una colonia yanqui. Panamá propuso

---

(7) Ricardo J. Alfaro, Historia Documentada de .., op. cit., p. 33.

entonces la negociación de un nuevo tratado para la regulación más adecuada de las relaciones entre los dos países. Es que, además de las reclamaciones panameñas por las evidentes pérdidas económicas que la abrogación le ocasionaba, pesaban sobre Panamá, como una espada de Damocles, los conceptos vagos del artículo IV del tratado de 1903 según el cual Panamá concedió a los Estados Unidos el derecho de utilizar todas las tierras y aguas de la República que el Gobierno norteamericano juzgara convenientes y necesarias para los efectos del Canal. En aplicación de esta estipulación, las autoridades del Canal, sin que interviniera una consulta de cortesía entre los dos gobiernos, ocupaban las tierras o aguas que consideraban convenientes y necesarias, utilizando el simple trámite de la notificación. Con interpretación semejante todo el territorio de la República podría ser considerado necesario y conveniente para el Canal.

Las negociaciones puede decirse empiezan con la enérgica nota que el Ministro panameño en Washington, Don Ricardo Alfaro, enviara al Secretario de Estado Norteamericano, Mr. Charles Hughes, que está fechada el día 3 de enero de 1923. En ella Alfaro expone los agravios que a Panamá habían causado y estaban causando la interpretación y la aplicación del Tratado del Canal por el Gobierno de los Estados Unidos y manifestaba las aspiraciones mínimas que la República esperaba lograr de la revisión. Estas aspiraciones mínimas a que se refería Alfaro en su nota son las siguientes:

1. Concesión de tierras adicionales para la obra del Canal.
2. Necesidad de determinar las tierras necesarias para el Canal.
3. Concesión de tierras para fortificaciones.

5. El asunto de la Compañía del Ferrocarril de Panamá.
6. Revisión del asunto de los comisariatos.
7. Facilidades para el transporte marítimo.
8. La cuestión de las compañías extranjeras establecidas en la Zona del Canal.
9. La cuestión de los derechos de soborno.
10. El asunto relativo al cementerio para la ciudad de Colón.

Además de éstas hay otros asuntos acerca de los cuales el representante panameño llamó la atención del Departamento de Estado en cuanto a que se le diera también solución de inmediato en unas negociaciones justas que eliminaran el tratado de 1903. La nota no fue contestada de inmediato por Hughes. Nueve meses tardó el Departamento de Estado en contestarla. La respuesta de Hughes (fecha da el 15 de octubre de 1923) constaba de 40 páginas y fue una reiteración agravada de los argumentos y la actitud del Secretario Hay en 1904 y constituyó, por consiguiente, un indicio claro de lo que Panamá podía esperar en las negociaciones de un nuevo tratado. Constituía en lo general un rechazo de los hechos, quejas y argumentos presentados por Panamá, rechazo que tenía como "última ratio" una interpretación del artículo III del tratado de 1903 que hacía caso omiso del propio lenguaje de dicha cláusula; que prescindía por completo de su enlace con otras cláusulas del tratado y que por lo tanto se apartaba de una regla fundamental de la hermeneútica en lo relativo a la interpretación de los tratados internacionalistas (8).

Comenzaba la nota por decir con referencia al citado pacto:

"Este tratado forma y debe continuar formando la base de las relaciones entre los Estados Unidos y Panamá y

---

(8) Véanse textos completos de las dos notas: la de 3 de enero de 1923, de Alfaro a Hughes, y la de 15 de octubre de 1923, de Hughes a Alfaro, en Diógenes A. Argüemena, *op. cit.*, ps. 365-423.

estipula las salvaguardias para el futuro, que este Gobierno consideró la importancia primordial al decidirse a construir el Canal".

En relación con la queja de Panamá relativa a la interpretación sostenida por las autoridades del Canal en materia de expropiaciones de tierras utilizadas para el Canal, (interpretación que era contraria a opinión emitida nada menos que por el Procurador General señor McReynolds, más tarde Magistrado de la Corte Suprema de los Estados Unidos), el señor Hughes contestaba así:

"... este gobierno no puede tomar en consideración cuestiones abordadas por medio de afirmaciones de carácter general en contra de sus funcionarios como las que contiene la declaración de Us. de que ellos han hecho interpretaciones notoriamente injustas del Tratado".

A los razonamientos expuestos a nombre de Panamá con respecto a lo que estima ser interpretación correcta y clara del artículo III del Tratado de 1903, el Secretario Hughes respondía en estos términos:

"La concesión a los Estados Unidos de todos los derechos poder y autoridad que poseerían si ellos fueran soberanos del territorio descrito, y con entera exclusión del ejercicio por Panamá de tal autoridad soberana, es terminante con respecto al punto suscitado por Ud. La actitud de este Gobierno al respecto fue clara y definitivamente expuesta en la nota de Mr. Hay para el señor de Obaldía, el 24 de octubre de 1904".

Con relación a la correcta interpretación y aplicación que dictaron al artículo XIII del tratado las estipulaciones del Convenio Taft, el señor Hughes se expresaba así:

"En virtud del Convenio Taft los Estados Unidos renunciaron voluntariamente durante el período de la construcción del Canal al ejercicio de ciertos derechos que le fueron otorgados por el artículo III del Tratado... Por lo tanto, al abrogarse el convenio Taft terminará esta renuncia temporal del derecho de importar mercancías a la Zona del Canal y los Estados Unidos tendrán de nuevo el ejercicio pleno de los derechos que le otorgan el artículo III y otras estipulaciones del Tratado de 1903".

Con referencia al cobro de impuestos de importación sobre productos agrícolas procedentes del territorio de la Zona del Canal, el señor Hughes recalcó su actitud en estos términos:

"El artículo III del tratado de 1903 es bien explícito en este particular y elimina todo motivo de discusión... Ud. reitera el hecho de que la Zona del Canal no ha sido vendida ni traspasada ni enajenada por la República de Panamá a los Estados Unidos en dominio absoluto. Como contestación me refiero otra vez al artículo III del Tratado de 1903".

Los términos radicales y conclusiones onerosas del Secretario Hughes iban más lejos que las del Secretario Hay; ellos produjeron honda decepción en la opinión pública panameña que veía en un nuevo tratado con los Estados Unidos las esperanzas de un espíritu más abierto. Era incuestionable pues, que abrogado el Convenio Taft, volvía Panamá a la situación anterior al mismo, y que por consiguiente, al negociar un nuevo tratado tendríamos como alternativa: o el tratado de 1903, tal como lo interpretaban Hay y Hughes, o un pacto que representara el máximo de estipulaciones favorables a Panamá que fuera posible obtener en las nuevas negociaciones con los Estados Unidos.

Una vez Panamá planteara las cuestiones que deseaban quedasen cubiertas por el nuevo tratado (un total de 32), los Estados Unidos aceptaron entablar negociaciones preliminares con Panamá, procediendo ambos países a nombrar sus comisiones negociadoras, las cuales quedaron integradas de la siguiente manera:

Por Panamá: Ricardo J. Alfaro, Presidente; Eusebio A. Morales y Eduardo Chiari, miembros; y Eugenio J. Chevalier, Secretario.

Por los Estados Unidos: Charles E. Hughes, Presidente; Francis White y Joseph Baker, miembros; y Edward L. Reed, Secretario.

Las Comisiones Negociadoras celebraron veintitrés sesiones formales, de las cuales veintiuna tuvieron lugar en 1924, una en 1925 y la última en 1926. En las sesiones de 1924 se discutieron las numerosas propuestas y contrapropuestas de las partes, que se hacían por medio de documentos. De las 32 demandas que Panamá presentara a consideración del Gobierno de los Estados Unidos, tuvo que retirar dos (el asunto de cabotaje y la cuestión relativa a la liquidación de la deuda de la República por la construcción del acueducto y alcantarillado de las ciudades de Panamá y Colón). De las 30 demandas que quedaron presentadas, 12 fueron rechazadas y 18 fueron objeto de acuerdos, -unos satisfactorios, otros insatisfactorios-.

Las propuestas rechazadas por la Comisión norteamericana fueron las siguientes:

Punto 1°. Determinación final de las tierras necesarias para la construcción, mantenimiento y funcionamiento del Canal;

Punto 2°. Adquisición de tierras para la protección del Canal de conformidad con el artículo XXV del tratado de 1903;

Punto 4°. Status legal de la Compañía del Ferrocarril de Panamá;

Punto 5°. Tierras que usufructúa la Compañía del Ferrocarril en la ciudad de Colón;

Punto 6°. Contribución de agua y alcantarillado en las tierras que usufructúa la Compañía del Ferrocarril en Colón;

Punto 7°. Contribuciones generales sobre las tierras que usufructúa la Compañía del Ferrocarril en Colón y sobre actividades distintas de la explotación del ferrocarril;

Punto 8°. Fletes que cobra la Compañía del Ferrocarril de Panamá.

Punto 14°. Cementerio para la Ciudad de Colón;

Punto 24°. Usos de sellos de Panamá en el servicio postal de la Zona del Canal;

Punto 28°. Extradición;

Punto 29°. Otorgamiento de exequátur a los cónsules extranjeros para ejercicio de sus funciones en la Zona del Canal;

Punto 31°. Ejercicio de los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos de los derechos y privilegios otorgados a dicho Gobierno por el Tratado de 1903 y de los otorgados a la Compañía del Ferrocarril de Panamá conforme al tratado vigente.

En qué se inspiraron los comisionados norteamericanos para rechazar las propuestas antes citadas? Era evidente que no podían o no querían comprender las razones de sentimiento nacional, de interés patriótico y de justicia que inspiraban la demanda de que se declarara que Panamá había cumplido ya con su obligación de conceder a los Estados Unidos el uso de todas las tierras y aguas auxiliares que exigiera la construcción del Canal (en lo que atañe a los dos primeros puntos) y que los comisionados eran partidarios de la dualidad de situación que la Compañía del Ferrocarril de Panamá alegaba, según fuera la exigencia u objeción que se hiciera (9), cuando justificaron su negativa a los puntos 4°, 5°, 6° y 7°.

---

(9) Cuando se trata de que Panamá le exija a la Compañía del Ferrocarril el cumplimiento de una ley nacional que toda compañía existente en el país debe cumplir, entonces se alegaba que el Ferrocarril era propiedad de los Estados Unidos; si alguien reclamaba que el Gobierno de los Estados Unidos no puede dedicarse a ciertas actividades, como la de dar casas en alquiler o emprender determinados negocios o empresas comerciales o industriales, entonces se alegaba que tales negocios los hace la Compañía del Ferrocarril, que seguía existiendo como dueña del ferrocarril por medio de una ficción legal al autorizar por el tratado de 1903 a los Estados Unidos obtener por compra el Ferrocarril de Panamá, por ser éste un elemento auxiliar indispensable para la construcción del canal. (Nota del autor).

Panamá proponía que se conviniera en reconocer que la Compañía del Ferrocarril de Panamá es una sociedad anónima de carácter privado que funciona y está sujeta a la jurisdicción de la República de Panamá, de conformidad con los términos y estipulaciones del contrato celebrado entre la citada compañía y el Gobierno de la Nueva Granada en 1867, y que con excepción de aquellos privilegios y concesiones que fueron estipulados en ese contrato, la compañía debía estar sujeta al pago de contribuciones impuestas por la República de Panamá sobre cualesquiera bienes y actividades de la Compañía mencionada, que no estén exonerados expresamente o que se deduzcan de los trámites de ese contrato, actividades calificadas por el Gobierno de la República de Panamá como no relacionadas con el funcionamiento del Canal de Panamá y del Ferrocarril. Pero, todo ello fue en vano ya que los comisionados norteamericanos con una explicación vaga lograron convencer a los panameños de lo contrario.

En cuanto al punto 8°, alegaron los norteamericanos que toda la cuestión de las tarifas de fletes se reducía a un asunto interno de administración y contabilidad, y que ello no debía ser objeto de un tratado. Cuando se trató el punto 24°, la comisión norteamericana justificó su negativa diciendo que el funcionamiento y la administración del servicio postal es uno de los derechos, poder y autoridad dentro de la Zona del Canal que poseen los Estados Unidos como "Estado soberano", cuyo ejercicio fue concedido específicamente a los Estados Unidos por el artículo III del tratado, y de cuyo ejercicio fue excluido completamente la República de Panamá por ese mismo tratado. Como verán, el cinismo norteamericano echaba por tierra toda esperanza de un tratado equitativo..

En el punto 28°, según confiesa el propio Ricardo Alfaro, los Comisionados panameños juzgaron conveniente ceder en este punto, ya que de



esa manera "nos creábamos una base moral para exigir que la Comisión norteamericana cediera en otros de importancia mayor"(10). ¡Que ilusos nuestros negociadores! Renunciar a este derecho equivalía a admitir que la Zona del Canal es una entidad internacional capaz de mantener relaciones internacionales con el mundo exterior y que los gobiernos extranjeros que desearan la extradición de fugitivos de la justicia que se encuentran en la Zona del Canal, necesariamente habrían de pedir al Gobierno de los Estados Unidos la extradición de tales fugitivos y que su entrega sería concedida, si llegara a serlo, por los Estados Unidos.

A igual admisión equivalió la renuncia de Panamá a insistir sobre el otorgamiento de exequátur a cónsules para el ejercicio de sus funciones en la Zona del Canal. Panamá llegó a la conclusión de que era inútil insistir sobre este punto tras acaloradas discusiones, ya que, según expresaron los norteamericanos, "era necesario que el Gobierno de los Estados Unidos tuviera control completo sobre el ejercicio de las funciones de los cónsules extranjeros en la Zona del Canal" (11). Es obvio que tan sencilla explicación convenció a los negociadores panameños.

En cuanto al punto 31°, referente al ejercicio por los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos de los derechos y privilegios otorgados a la Compañía del Ferrocarril de Panamá conforme al contrato de 1867 con el Gobierno de la Nueva Granada, también fue rechazado por la comisión norteamericana alegando que la inalienabilidad de los derechos adquiridos por los Estados Unidos según el tratado de 1903, ya había sido cubierto por la proposición de la Comisión americana, referente al no ejercicio de ciertos derechos por un período de diez años.

---

(10) Ricardo J. Alfaro, Historia Documentada de..., op. cit., p. 88.

(11) Ibid., p. 91.

Al no poder incluir Panamá una cláusula en el tratado que se negociaba por la que se convenía que los derechos, poderes y privilegios concedidos por la República de Panamá a los Estados Unidos en 1903, son inalienables e intransferibles, se corría el peligro de que funcionarios de la Zona del Canal celebraran contratos con particulares para la explotación por éstos de algunos o todas las actividades comerciales de dicho Gobierno, incluyéndose en ellas las ejercidas por la Compañía del Ferrocarril en la Zona del Canal y en territorio de la República sujeta a su jurisdicción, tal cual había ocurrido en 1923 cuando el Gobernador de la Zona del Canal aprobó, conjuntamente con los Secretarios de Guerra y Estado de los Estados Unidos, un contrato de este tipo con un individuo llamado Charles E. Strotz.

Como se podrá apreciar, las doce demandas que fueron rechazadas constituían la espina dorsal de las negociaciones. Si bien es cierto que Panamá se encontraba en condición desfavorable al entrar a negociar al no tener en miras esas negociaciones un quid pro quo en que cada una de las partes tenía algo que pedir y algo que ofrecer en cambio, no menos cierto deja de ser el hecho de que el tratado logrado, sobre la base de las restantes dieciocho demandas panameñas, no era siquiera ligeramente mejor que el "negociado" en 1903 por el aventurero francés Bunau Varilla. A ellas hemos de añadir otras cláusulas que los norteamericanos lograron imponer a los negociadores panameños.

No se manifestó el Departamento de Estado dispuesto a suavizar las durezas del pacto de 1903 y a convertir con carácter permanente cláusulas que aseguraran las aspiraciones de Panamá en materia de actividades comerciales en la Zona del Canal. Por el contrario,

proponía un límite de tiempo exiguo para las llamadas "cláusulas comerciales", las que brindaban alguna garantía al comercio y al Gobierno de Panamá, en tanto que reclamaba la perpetuidad para las que favorecían el interés de los Estados Unidos. Exigió además el Departamento de Estado la extensión de la jurisdicción norteamericana sobre la parte de la ciudad de Colón denominada Nuevo Cristobal.

Esta y otras exigencias de los voceros de Washington produjeron por un tiempo un estancamiento en las negociaciones. Reanudadas en junio de 1925 y tras ardua lucha que se prolongó por un año más, se llegó el momento en que el Gobierno panameño, según expresa Alfaro, "se vió ante el dilema de volver a relaciones basadas en la interpretación Hay de 1904, o aceptar un tratado claramente insatisfactorio pero que a lo menos amioraba las durezas de aquella interpretación" (12).

En esas condiciones se firmó el tratado el 28 de julio de 1926, que el Gobierno presentó a la Asamblea Nacional como lo máximo que se había podido obtener después de sus intensos esfuerzos de dos años. La Asamblea Nacional por voto unánime resolvió abstenerse de ratificar el tratado hasta tanto pudieran obtener condiciones más satisfactorias.

La publicación del tratado causó gran revuelo. La cláusula militar contenida en el artículo XI, según la cual "... La República de Panamá se considerará en estado de guerra en caso de cualquier conflicto armado en que los Estados Unidos sean beligerantes y, con el fin de hacer más efectiva la defensa del Canal, si ello fuere necesario en concepto

---

(12) Ricardo J. Alfaro, Medio Siglo de Relaciones ..., op. cit., en Ricardo J. Alfaro et al., Panamá y los Estados Unidos de América ante..., op. cit., p. 126.

del Gobierno de los Estados Unidos, le traspasará a éstos, durante el período de las hostilidades o mientras haya amenaza de ellas, en todo el territorio de la República de Panamá, el funcionamiento y control de las comunicaciones radiográficas e inalámbricas, naves aéreas, centros de navegación y aviación aérea". Se había pactado pues, un pacto de alianza militar(13).

No hace falta narrar aquí la revuelta armada por el tratado. La opinión pública panameña fue contraria al tratado en casi el 100 por 100. Alfaro ha tratado de justificar lo actuado por los negociadores panameños diciendo que era lo mejor y que a Panamá no le quedaba otro remedio que aprobar el tratado como un mal menor. Lo que no nos convence es la justificación que el propio Alfaro pretende dar a la no aprobación del mismo por la Asamblea Nacional, cuando dice:

"Elementos pensantes y responsables llegaron a la conclusión de que era indispensable evitar el desaire internacional que hubiera implicado una improbación lisa y llana". (14)

Parece mentira, que después de dos décadas de experiencia, nuestros hombres públicos se anduvieran con fórmulas decorosas frente a un Gobierno que había desconocido las reglas de la cortesía internacional y se estuviera pensando que un rechazo abierto de la Asamblea Nacional de Panamá ofendería a los norteamericanos. En el considerando final de la Resolución adoptada por la Asamblea Nacional el 26 de enero de 1927 se decía:

"Que es altamente conveniente para los intereses de la república mantener las más cordiales relaciones con los Estados Unidos de América, para lo cual es preciso que esas relaciones queden reguladas de tal manera

---

(13) Véase texto completo del tratado de 1926 en Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 427-451.

(14) Ricardo J. Alfaro, Historia Documentada de..., op. cit., p. XXI (introducción).

que en lo futuro, no pueda surgir ninguna clase de divergencia" (15)

A continuación de lo cual la Asamblea Nacional resolvió:

"Suspender la consideración del tratado suscrito en Washington el 28 de julio de 1926 por los plenipotenciarios de la República de Panamá y los Estados Unidos de América, hasta tanto el Poder Ejecutivo haya tenido oportunidad para gestionar una vez más lo conducente a conseguir soluciones que satisfagan plenamente las aspiraciones de la Nación" (16)

Este tratado, sin embargo, nunca se volvió a considerar. Solamente fue aprobada una Convención General sobre Reclamaciones, pero cuatro años después, y la cual duró sólo tres años en vigor.

## 2. La Era de la Buena Vecindad y de la Post-guerra Mundial (1930-1960)

La depresión económica que abatió a los Estados Unidos y al mundo entero desde el derrumbamiento de la Bolsa en octubre de 1929 hasta los comienzos de la administración de Franklyn Delano Roosevelt en 1934, tuvo, como era natural, honda repercusión en la República de Panamá. La situación internacional, a mediados de la década del 30, era sumamente delicada. El auge del nazi-facismo y sus agresiones contra los pueblos llenaban de incertidumbre a todas las naciones. Esta realidad tuvo derivaciones para toda América Latina. Los Estados Unidos, recuperados un tanto de la gran depresión económica que azotó al mundo en los años inmediatamente anteriores, se vió obligado a cambiar su política hemisférica.

Estados Unidos sustituyó la agresiva política del "Big Stick", por la llamada del "Buen Vecino" (Good Neighbor Policy). La causa de este

(15) Memoria de Relaciones Exteriores, Panamá, 1928, p. xx.

(16) Ibid., p. xx. (El subrayado es nuestro).

cambio radicaba en la lucha general por el nuevo reparto del mundo, en la batalla anti-fascista que se daba en el propio seno de los Estados Unidos y en el crecimiento del movimiento nacionalista a lo largo de todos los países de América Latina, en los albores de la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos cambiaba de estilo, pero siempre con el propósito permanente de mantener su dominio en esta parte del mundo.

Con el retorno al poder del Partido Demócrata en 1933, se aceleró un cambio en la política norteamericana hacia la América Latina, cambio que ya había empezado a sentirse con la administración del Presidente Herbert Hoover. La Política del "Big Stick" y la Diplomacia del Dólar dieron paso a la Política del Buen Vecino y a la Doctrina de la Absoluta No-Intervención. Ningún Estado en el hemisferio occidental tenía más razones para estar agradecido a este cambio que Panamá. Los Estados Unidos demostraron mejores intenciones y el mismo año en que fuera firmado el Protocolo de No Intervención, de Buenos Aires (1936), concertaron un tratado con Panamá que eliminaba algunas cláusulas de conflicto, especialmente la que permitía a las fuerzas militares norteamericanas intervenir en el país, y la que contenía la estipulación de "garantizar" la independencia de Panamá, por parte de los Estados Unidos.

a) El tratado Roosevelt-Arias, de 1936 y el Canje de Notas Hull-Boyd, de 1939.

La depresión que había azotado a los Estados Unidos tuvo grandes consecuencias para Panamá, como dijimos antes, debido a las actividades comerciales que en forma incontrolada se habían extendido en la Zona del Canal. Para solicitar un arreglo definitivo de éstas y

otras cuestiones, viajó el Presidente Panameño Harmodio Arias a Washington. Como resultado de las conversaciones sostenidas con su colega norteamericano, Franklyn Delano Roosevelt, se emitió una Declaración conjunta en 1933. En ella se manifestaba la necesidad de acabar con los abusos en la Zona, y Panamá declaraba la intención de aprovechar su situación geográfica para impulsar su desarrollo económico. En realidad, la Declaración no fue sino el preámbulo de un futuro tratado, el Arias-Roosevelt, del 2 de marzo de 1936, que al amparo de la Política del "Buen Vecino", estipulaba algunas ventajas para Panamá.

Cláusulas fundamentales del nuevo tratado son las que estipulan que Panamá y los Estados deben disfrutar equitativamente los beneficios de esa obra y las que reconocen el derecho de Panamá a gozar de los beneficios inherentes a su posición geográfica. Se declaró cumplida la obligación de Panamá de conceder tierras fuera de la Zona para la construcción del canal, obligación que había sido pactada sin límite de tiempo ni de espacio por la Convención de 1903. Se establecieron reglas diversas para impedir las compras indebidas en los comisariatos y almacenes del ejército, y se restringieron las ventas a las naves. Se abrogó la garantía de la independencia de Panamá que en el pasado había dado pábulo a que se pusiera en tela de juicio la plenitud de su soberanía. Se abolió la cláusula que daba a los Estados Unidos el derecho de intervenir para el mantenimiento del orden público. Se fijó el pago de la llamada "anualidad del Canal", a partir de 1934 (17), en suma que equivale

---

(17) A raíz de su toma de posesión, el Presidente Roosevelt decretó el retiro del oro de la circulación y la desvalorización del dólar, reduciendo esta unidad monetaria al 59.6% de su valor anterior. Cuando en febrero de 1934 el Gobierno de los Estados Unidos debió hacer el pago de la "anualidad" de 250,000 dólares estipulado en 1903, remitió a la República de Panamá un cheque en dólares desvalorizados. Panamá rechazó el

con un pequeño exceso a la cantidad estipulada en dólares oro del peso y ley vigentes en 1904. Se reafirmó y se dió permanencia al principio de la igualdad de oportunidades y de trato entre ciudadanos panameños y norteamericanos empleados en el Canal. Se consagró la norma de la cooperación, previa consulta, en caso de conflagración internacional, para la defensa de la República, del Canal y de su neutralidad. Se acordó el trazado de un corredor de jurisdicción panameña a través de la Zona del Canal, con el fin de asegurar la continuidad de esa jurisdicción a todo lo largo de la carretera transístmica entre las ciudades de Panamá y Colón.

Pese a que el tratado Arias-Roosevelt no es del todo satisfactorio, lo importante es que las cláusulas que mediatizaban el Estado panameño se suprimían y con ello, la tutela y la intervención discrecional. Habían pasado a la historia, por el momento, los tiempos de la intervención en las elecciones para restablecer el orden público y de las anexiones territoriales a la Zona del Canal. Además, puede decirse que este tratado fue paso importante en la consolidación de la Nación y del Estado panameño, aunque tuvo las limitaciones propias, determinadas por la conducta conciliadora de los gobernantes de turno. Sobra decir que los sectores más avanzados combatieron firmemente los aspectos antipatrióticos y contrarios a la soberanía nacional que se ratificaban nuevamente en 1936 y que siguieron motivando la lucha del pueblo panameño.

La labor de los negociadores fue ardua y, luego de muchas consultas, el tratado se firmó el día 2 de marzo de 1936 por parte de los plenipotenciarios panameños Ricardo J. Alfaro y Narciso Garay, y de los señores

---

cheque y reclamó que de acuerdo con el tratado vigente el pago debía hacerse en "moneda de oro" de los Estados Unidos, la cual no podía ser sino la que existía en 1904. Por ello, se acordó dos años más tarde que el pago sería de \$430, 000, 00 dólares y con efecto retroactivo. (Nota del autor).



- 217 -

Cordell Hull, Secretario de Estado, y Summer Welles, Subsecretario de Estado, en representación del Gobierno de los Estados Unidos. El tratado consistía de cuatro documentos o instrumentos separados, a saber:

1°. Un Tratado General de Amistad y Cooperación, subrogatorio, en algunas cláusulas, del Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903. Acompañan al tratado 16 notas interpretativas de sus estipulaciones.

2°. Una Convención para la regulación de las comunicaciones radio-eléctricas en territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá y en la Zona del Canal y sus tierras auxiliares, acompañada de tres notas interpretativas.

3°. Una convención para el traspaso al Gobierno de Panamá de dos estaciones navales radioeléctricas de los Estados Unidos, y

4°. Una Convención para la terminación de una carretera transístmica entre las Ciudades de Panamá y Colón.

El 23 de diciembre de 1936 la Asamblea Nacional de Panamá aprobó el Tratado y las Convenciones -Ley 37 de 1936-, pero no fue sino hasta el 25 de julio de 1939 que el Senado de la Unión vino a ratificar el Tratado General y la Convención sobre la carretera.

Los comentarios de la prensa norteamericana no fueron favorables al acuerdo, especialmente por parte de aquellos sectores imperialistas, que predijeron un debilitamiento del poderío y de los derechos de los Estados Unidos en la América Latina en general y en la Zona del Canal en particular. Se decía que el factor dominante en la negociación del tratado era la creencia de que la defensa del Canal puede ser asegurada mejor mediante una política de responsabilidad conjunta, basada en un genuino entendimiento mutuo y en la cooperación. "Desde que los

Estados Unidos y Panamá están igualmente interesados en proteger el Canal -afirma McCain-, una actitud sincera de Panamá sería de más valor para la defensa del Canal que compromisos formales en un Tratado, obtenidos a costa de resentimiento y hostilidad" (18).

Si bien el tratado fue generalmente recibido con demostraciones de satisfacción en Panamá, hubo muchos que resueltamente se opusieron a su aprobación. Dentro de la Asamblea Nacional el debate fue prolongado y la oposición al Gobierno agotó todos los recursos parlamentarios para impedir su pase. Opinaban los contrarios al tratado que la obligación de defender el Canal equivalía a violar la neutralidad del Istmo; que las convenciones sobre aire y radio y el protocolo sobre moneda equivalían a un control disimulado, a cambio de concesiones de valor relativo que no compensaban los nuevos e ingentes sacrificios impuestos al país; que faltaba una cláusula de arbitraje, sin la cual quedarían comprometidas eternamente la suerte y el porvenir del país y que el tratado impartía una sanción implícita a los abusos de interpretación, "manifiestos y confesos de parte de los Estados Unidos, del Tratado de 1903" (19).

Las concesiones otorgadas a los Estados Unidos por el tratado de 1936 son amplias. Cabe citar, entre otras, las siguientes:

1°. Se reconoce el derecho a comprar irrestrictamente en los Comisariatos de la Zona a todos los empleados de los distintos servicios, a los contratistas y sus empleados, como a los de las Compañías o empresas que tengan relación con el funcionamiento, saneamiento o protección del Canal; se reconoce, asimismo, el derecho a residir en la

---

(18) William D. McCain, op. cit., p. 251.

(19) Demetrio A. Porras, Tratado del Canal de Panamá; su discusión en el Parlamento y otros discursos parlamentarios, Buenos Aires, 1947, ps. 195-196.

Zona a los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos y a sus familias, a los jefes, empleados y obreros del Canal y del Ferrocarril o de empresas privadas que tengan relación directa con dichas entidades y a las personas que se dedican a actividades religiosas, de educación, etc., en la Zona exclusivamente; Panamá reconoció el derecho de residencia en la Zona de las empresas comerciales y privadas establecidas antes de la firma de este tratado (Artículo III).

2°. Los Estados Unidos tienen derecho también a usar los puertos panameños de Panamá y Colón, cuando en caso de emergencia los necesitan, para la descarga y carga y el uso de pasajeros con destino a la Zona o que salgan de ella, sometiéndose al cumplimiento de los reglamentos de Panamá y al pago de los derechos establecidos (art. III, sección 6a).

3°. La República de Panamá no impondrá derechos de importación y otras contribuciones a las mercaderías consignadas al uso oficial de las Agencias y empleados del Gobierno de los Estados Unidos que residen en el territorio de Panamá, mientras estén prestando servicio al Canal o al Ferrocarril. Se entiende que esas mercancías son para uso personal y exclusivo de tales empleados; No se pondrán restricciones para el tránsito por territorio panameño de los empleados de la Zona del Canal. (Artículo IV).

4°. No serán gravados por la República de Panamá con impuestos o contribuciones ni las naves que usen el canal o pasen de tránsito por él, sin tocar a los puertos panameños, ni sus tripulantes o pasajeros; Panamá se compromete, igualmente, a no señalar a las naves que, de paso por el Canal, usen los puertos panameños, tarifas mayores que

las señaladas para las naves que no usen el Canal y vengán a sus puertos directamente. (Artículo V).

5°. Por el artículo VIII, los Estados Unidos se reservan el derecho al tránsito irrestricto por el corredor de Colón que devolvió a la República de Panamá; por el artículo IX, se concede a los Estados Unidos la jurisdicción de la carretera que conduce por territorio panameño a la represa Madden, en una superficie de 200 pies de ancho y que fue construída por los Estados Unidos; y por el mismo artículo IX, la República de Panamá se compromete a extinguir los títulos de propiedad privada que haya de tierras comprendidas en el límite de la carretera que va a la represa de Madden.

El tratado general de 1936 no fue ratificado de inmediato, como dijimos antes, por el Gobierno de los Estados Unidos. El Senado dió su ~~aprobación al mismo tres años después que lo hiciera el Gobierno de~~ Panamá (25 de julio de 1939). Durante este período ocurrió algo inaudito e increíble, que a continuación narramos, y que va a significar para Panamá un duro obstáculo en futuras negociaciones relativas al Canal de Panamá.

El 1.º de febrero de 1939, seis meses antes de que el Senado norteamericano discutiera y aprobara el tratado, el Secretario de Estado, Mr. Cordell Hull, dirigió una nota a la Legación de Panamá en Washington, a cargo del Ministro Don Augusto Samuel Boyd, en la cual le proponía al Gobierno panameño la celebración de un canje de notas para lograr un entendimiento en torno a la interpretación de algunas estipulaciones de este tratado, que habían suscitado dudas entre algunos parlamentarios norteamericanos. No se debe olvidar que ya para esa fecha

Panamá había ratificado el tratado, con sus notas interpretativas. A partir de ese momento (24 de diciembre de 1936), toda nota interpretativa adicional no formaba parte del instrumento negociado en 1936.

La interpretación de diversos conceptos, propuestos por Hull, fue aceptada, sin modificaciones, en inglés, por el Gobierno de Panamá. Una de las razones que indujeron a este entendimiento tenía como objeto, según los norteamericanos, "evitar nuevas demoras a la consideración del tratado general de 1936". Entre otros conceptos, se deseaba fijar una interpretación del término "mantenimiento", empleado varias veces en el texto del tratado general de 1936.

Para mayor conveniencia citamos el texto íntegro de la nota que el Ministro panameño en Washington enviara al Secretario de Estado, señor Hull, en respuesta a la nota de éste, de fecha 1° de febrero de 1939, en la cual Panamá confirmó la interpretación norteamericana:

"Legación de Panamá  
Washington, D. C. (20)

Febrero 1° de 1939

Señor Secretario:

Tengo el honor de referirme a la importante comunicación de Vuestra Excelencia de esta fecha referente al Tratado General firmado entre los Gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América de 2 de marzo de 1936, y a las Actas de las conferencias celebradas por los Comisionados de Panamá y de los Estados Unidos de América durante las negociaciones que precedieron a la firma del mencionado Tratado.

---

(20) Nota de Augusto S. Boyd, Ministro de Panamá en Washington, a Cordell Hull, Secretario de Estado de los Estados Unidos, en Manuel B. Moreno C., op. cit., ps. 167-168. También en Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 494-498. Se observa que en esta última, la Nota aparece sin fecha. (Nota del autor).

Vuestra Excelencia llama mi atención sobre el hecho de que durante el curso de las negociaciones y después de las discusiones un acuerdo mutuo fue concluído con respecto a la interpretación que debía dársele a ciertas estipulaciones que serían eventualmente incorporadas en el Tratado. Vuestra Excelencia afirma que estas discusiones y entendimientos fueron, después de cada sesión, incorporados en las actas mecanografiadas.

Vuestra Excelencia opina en seguida que en vista del informe favorable presentado al clausurarse la última reunión del Congreso, por el Comité de Asuntos Extranjeros del Senado de Estados Unidos de América sobre el Tratado General y las varias convenciones anexas, algunos miembros del Senado, durante los debates relativos al Tratado General y a las Convenciones que tuvieron lugar en la presente reunión del Congreso, podrían solicitar aclaraciones en cuanto al significado de ciertas estipulaciones del Tratado General concernientes a la seguridad y neutralidad del Canal de Panamá. Con el propósito de anticiparnos a tal eventualidad y de evitar nuevos retardos en la consideración del Tratado General de 2 de marzo de 1936, Vuestra Excelencia afirma que le parece conveniente a su Gobierno efectuar un Canje de Notas con mi Gobierno, con el fin de reiterar la interpretación dada a ciertos puntos en las Actas.

Me complazco en informar a Vuestra Excelencia que mi Gobierno me ha autorizado para efectuar el Canje de Notas y aclarar los puntos propuestos por Vuestra Excelencia, los cuales, para mayor claridad, se anuncian a continuación en inglés:

1. In connection with the declared willingness of both the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Panama to cooperate for the purpose of insuring the full and perpetual enjoyment of the benefits of all kinds which the Canal should afford them (Article I of the General Treaty of March 2, 1936) the word "maintenance" as applied to the Canal shall be construed as permitting expansion and new construction when these are undertaken by the Government of the United States of America in accordance with the said Treaty.

2. The holding of maneuvers or exercises by the armed forces of the United States of America in territory adjacent to the Canal Zone is an essential measure of preparedness for the protection of the neutrality of the Panama Canal, and when said maneuvers or exercises should take place, the parties shall follow the procedure set forth in the records of the proceedings of the negotiations of the General Treaty of March 2, 1936, which proceedings were held on March 2, 1936.

3. As set forth in the records of the proceedings of the negotiations of the General Treaty of March 2, 1936, which proceedings were held on March 16, 1935, in the event of an emergency so sudden as to make action of a preventive character imperative to safeguard the neutrality or security of the Panama Canal, and if by reason of such emergency it would be impossible to consult with the Government of Panama as provides in Article X of said Treaty, the Government of the United States of America need not

delay action to meet the emergency pending consultation, although it will make every effort in the event that such consultation has not been effected prior to taking action to consult as soon as it may be possible with the Panamanian Government.

Aprovecho la ocasión para renovar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más distinguida consideración.

(fdo) Augusto S. Boyd  
Ministro

Honorable Cordell Hull  
Secretario de Estado"

Volvemos a resaltar el hecho de que la nota arriba transcrita es de fecha posterior a la aprobación del tratado general de 1936 por la Asamblea Nacional de Panamá; luego entonces, el Canje de Notas Hull-Boyd del 1° de febrero de 1939, no fue tenido en cuenta a la hora de la aprobación del tratado por la Asamblea Nacional panameña, y no puede considerarse como una de las 16 notas interpretativas a que hacemos mención en la página 219, ~~notas que fueron tenidas a la vista al momento de la~~ discusión del tratado general y de las convenciones por la Asamblea Nacional de Panamá, según reza en la Ley Número 37 de 24 de diciembre de 1936, que en su artículo Unico dice así: (21)

"ARTICULO UNICO - Apruébanse y Ratifícánse en todas sus partes el Tratado General, la Convención Radioeléctrica, la Convención sobre traspaso de las Estaciones de La Palma y Puerto Obaldía y la Convención sobre Carretera Transísmica, suscritos en la Ciudad de Washington, el 2 de marzo de 1936, por plenipotenciarios de los Gobiernos de la República de Panamá y los Estados Unidos de Norteamérica, lo cual se hace teniendo a la vista las Actos y los Canjes de Notas suscritos en la misma fecha y que contienen interpretaciones de ciertos puntos importantes contenidos en el Tratado General y las Convenciones citadas".

De la ley aquí transcrita deducirá el lector que las actas y notas que estuvieron a disposición de la Asamblea y fueron consideradas y tomadas

---

(21) Véase la correspondencia sobre la ratificación del tratado y el texto completo de la Ley Número 37 de 24 de diciembre de 1936, en Memoria de Relaciones Exteriores, Panamá, 1940, ps. LXVI-LXXI y 263-306. (El subrayado es nuestro).

en cuenta por ella al aprobar dicha Asamblea el Tratado General y las Convenciones, no eran otras que las 16 notas interpretativas a que nos hemos referido y que puede el lector ver en la Memoria de Relaciones Exteriores de 1940, en la compilación de Manuel B. Moreno C., Status Jurídico de los Tratados del Canal de Panamá: 1903-1963, ps. 139-158, y en la obra de Diógenes Arosemena G., Historia Documental del Canal de Panamá, ps. 475-494 (22).

Se cae de su propio peso que el Canje de Notas Hull-Boyd no forma parte de dichas notas y que la Asamblea Nacional de Panamá no la tuvo a su alcance el 24 de diciembre de 1936 como pretenden Cordell Hull y Augusto S. Boyd hacer ver por medio de sendas notas cursadas entre ellos el 25 de julio de 1939 (23). Reconocemos que de esa manera pudo Panamá lograr la ratificación del tratado por el Senado norteamericano, pero a un precio muy alto, como se desprende del análisis que a continuación exponemos.

---

(22) En las tres compilaciones citadas aparecen las dieciséis notas interpretativas. Si el lector se toma el trabajo, puede contarlas y comparar la, una a una, hasta un total de dieciséis. Además, todas las notas fueron firmadas por los plenipotenciarios de Panamá, Ricardo J. Alfaro y Narciso Garay, mientras que la nota que nos ocupa fue suscrita por el Ministro de Panamá en Washington, Augusto S. Boyd, lo que por supuesto "no implica irregularidad alguna -como sostiene Yau- en lo que a la práctica internacional se refiere" (J. Yau, op. cit., nota p. 194), pero que si demuestra que fuera en otra oportunidad el intercambio de notas conocido como Canje de Notas Hull-Boyd. Es más, la compilación de Arosemena y la Memoria de Relaciones Exteriores de 1940 dejan a la nota en mención sin fecha (supra, nota 20), no sabemos si por olvido o porque así pensó el Gobierno panameño que pasaría inadvertido este detalle. (Nota del autor).

(23) Véase texto completo de la nota de Augusto S. Boyd a Cordell Hull, de 25 de julio de 1939, en Manuel B. Moreno, op. cit., p. 169.



En efecto, por este Canje de notas -añadido posteriormente como hemos visto- los Estados Unidos podrían creerse autorizados para intervenir militarmente en territorio nacional, so pretexto de "defender la neutralidad del Canal" en caso de emergencia (punto 3 de la nota de Hull a Boyd, y que traducimos al español así: "Conforme se indica en las actas de las sesiones..., en la eventualidad de una emergencia tan súbita que obligue a tomar medidas preventivas de carácter imperativo, para salvaguardar la neutralidad o seguridad del Canal, y si por razón de tal emergencia fuera imposible consultar con el Gobierno de Panamá como se prevee en el artículo X del Tratado, el Gobierno de los Estados Unidos no está obligado a retardar las medidas necesarias para afrontar la emergencia mientras estuviese pendiente la consulta, aunque hará todo esfuerzo... para consultar al Gobierno de Panamá tan pronto como fuese posible").

Si bien es cierto que la condición de protectorado legal en la que Panamá estaba respecto de los Estados Unidos desde 1903, llegó a su fin con el Tratado Arias-Roosevelt, no menos cierto deja de ser que la posibilidad de una intervención militar en territorio panameño por las tropas norteamericanas no había sido del todo eliminada.

Por otra parte, el Canje de Notas Hull-Boyd hizo una interpretación aún más peligrosa que la contenida en el punto 3, cual es la estipulada en el punto 1°, que para mayor comodidad traducimos al español:

1°. En relación con la voluntad declarada por los dos Gobiernos, el de Estados Unidos de América y el de la República de Panamá, de cooperar en el propósito de asegurar el goce pleno y perpetuo de los beneficios de todo orden que el Canal debe proporcionar a las dos Naciones (Artículo I del Tratado General de 2 de marzo de 1939), la palabra "mantenimiento" cuando se refiera al Canal se extenderá

(sic) en tal forma que permita la expansión y nuevas construcciones siempre que éstas se lleven a cabo por el Gobierno de los Estados Unidos de América de acuerdo con el mencionado Tratado (24).

Mantener algo es conservar esa misma cosa en su ser; bien puede el Canje de Notas Hull-Boyd dar al concepto otro significado que sea contrario a la etimología de la palabra, aunque sería violentar el idioma si se pretende que la palabra "mantenimiento" pueda englobar "la expansión y nuevas construcciones" de género indiscriminado de o en la vía interoceánica, hasta el grado de que la acción de mantener el Canal pudiera efectuar una transformación en la estructura del Canal, -o como dice Yau(25)- "o bien pudiera ser que, de esa difícil definición de 'mantenimiento', los Estados Unidos se crean autorizados para ensanchar el cauce del Canal, reemplazar las esclusas y alterar el nivel del agua".

En tanto que la palabra "mantenimiento", en su recto sentido, no podía admitir dudas sobre sus implicaciones en relación con el Canal, es lógico pensar que Cordell Hull quiso imprimirle un carácter distinto ampliamente ventajoso para los Estados Unidos, de modo que el Canal pudiese ser modificado y transformado al ritmo del progreso de los sistemas marítimos de transporte y las necesidades de su defensa, sin tener que recurrir al consentimiento de Panamá cada vez que quisiesen incorporar adiciones, mejoras o nuevas estructuras. Y de hecho, así lo hicieron, lo están haciendo y lo harán por mucho tiempo más. La perpetuidad pactada en 1903

---

(24) El texto en español ha sido reproducido de la Compilación hecha por Manuel B. Moreno C, op. cit., ps. 167-168. Hacemos la observación de que en este texto en español ha sido traducida la frase "shall be construed" que significa "se entenderá", por la frase "se extenderá", lo que no tiene mayor importancia aún en el supuesto de que fuera intencional. (Nota del Autor).

(25) Julio Yau, op. cit., p. 197.

es en estos momentos relativa ya que el objeto de tratado -el Canal mismo- se hace obsoleto y si el objeto desaparece, termina la obligación. Pero si el Canal se "mantiene perpetuamente", la revisión del tratado de 1903 no llegará nunca. No puede admitirse pues, que estuvo en mente de los negociadores disponer acuerdos que rigiesen permanentemente sobre un Canal que continuamente (a perpetuidad) se transforma en otro.

Vemos cómo, con un simple Canje de Notas que no fue discutido ni aprobado por la Asamblea Nacional de Panamá (aunque sí por el Senado norteamericano, porque para este fin el mismo fue celebrado), los Estados Unidos se sentirían facultados para construir un canal nuevo, superpuesto en el viejo o dentro de la jurisdicción de la Zona del Canal. Han eludido, no cabe duda, (y será el argumento más fuerte de parte norteamericana en futuras negociaciones con la República de Panamá) las negociaciones de un tratado para un Canal extensivamente modificado o para uno nuevo allí mismo. Es la puerta de escape para sostener que la adición de un tercer juego de esclusas, la alteración del nivel del agua, el ensanche del cauce del Canal no necesita de un nuevo acuerdo entre ambos gobiernos, lo que de hecho facilitaría a los norteamericanos la construcción de un nuevo canal sin creerse obligados a negociar un tratado con Panamá ni forzados a demantelar la maquinaria colonialista de la Zona del Canal.

Los Estados Unidos han sostenido y sostendrán, así como también la mayoría de los tratadistas, que los canjes de notas no son generalmente objeto de ratificación. En eso estamos de acuerdo, más tal es el caso cuando los mismos regulan asuntos aislados y se presentan como instrumentos aislados o independientes. En el caso del Hull-Boyd, se pretende presentarlo como anexo a un tratado general, y por ello debió discutirse

y ratificarse al momento de la aprobación del convenio general para que no se objetara su validez. Además, el Canje de Notas Hull-Boyd no presenta ni carácter secundario, ni regula asuntos aislados; por el contrario, se le considera parte integrante del Tratado General de 1936. Si hubiere sido presentado por separado, esto es, aisladamente podemos asegurar que sería rechazado por esa y cualquier otra Asamblea Nacional panameña, así como también hubiera sido rechazado el tratado mismo si al momento de su aprobación se hubiera tenido a la mano tan onerosa interpretación.

Después de esta aclaración, sólo nos queda referirnos a los otros instrumentos firmados en la misma fecha que el Tratado General, convenciones especiales que fueran aprobadas por la República de Panamá, al igual que el tratado, el 24 de diciembre de 1936, aunque no fuera así por los Estados Unidos, cuyo Senado tan sólo ratificó la Convención sobre Carretera Transístmica que uniría las ciudades de Panamá y Colón (26). No fueron ratificadas por los Estados Unidos ni la Convención sobre Reglamentación de las Comunicaciones Radioeléctricas, ni la Convención sobre Traspaso de las Estaciones Radio-Eléctricas de Puerto Obaldía y La Palma.

---

(26) Era necesaria esta Convención porque por el Contrato Totten-Gutiérrez de Lara, de 1867 celebrado por los Estados Unidos de Colombia con la Compañía del Ferrocarril de Panamá, hoy propiedad del Gobierno americano, Colombia como país contratante y Panamá como sucesora en sus compromisos, habían contraído el de no hacer ni dejar hacer por territorio del Istmo camino de ferrocarril, carretero o acuático que rivalizase en alguna forma con el monopolio de tránsito transístmico adquirido por dicha Compañía del Ferrocarril de Panamá durante un lapso de 99 años, esto es, hasta 1966. Se logró pues, por esta Convención, en favor de la República de Panamá la facultad de tener otra vía interoceánica en su territorio, a más del Canal y del Ferrocarril, terrestre como éste, pero carretera, renunciando el Gobierno de los Estados Unidos al monopolio que le concedía el contrato de 1867 ya citado. El propio Gobierno americano se encargó de la conclusión de esta obra que empezó Panamá, corriendo a costo de los norteamericanos el tramo de la Represa Madden a Colón, y a costo de Panamá el tramo de la Represa Madden a Ciudad de Panamá (Nota del autor).

En virtud del Artículo III de la Convención sobre Carretera Transístmica, los dos Gobiernos efectuaron un canje de notas de fechas 19 y 23 de octubre de 1939, 20 de diciembre de 1939 y 4 de enero de 1940, constitutivos de un arreglo relativo a la Junta Mixta de la Carretera Transístmica, compuesta de un Representante de cada Gobierno. Un acuerdo relativo a la construcción de la carretera fue concertado después por Canje de Notas de fechas 31 de agosto y 6 de septiembre de 1940, incluso un memorándum del procedimiento a seguir, de fecha 29 de agosto de 1940, por el cual el Gobierno de los Estados Unidos asume el costo total de la obra de ingeniería de la mencionada carretera. (27)

- b) El Convenio sobre Arrendamiento de Sitios de Defensa en Panamá y el Convenio de los Doce Puntos, de 1942 y el Tratado Filós-Hines, de 1947.

Por la necesidad de proteger el Canal durante la Segunda Guerra Mundial, ~~Panamá y los Estados Unidos~~ celebraron un Convenio sobre sitios de defensa en 1942. Efectivamente, el 18 de mayo de 1942 se firmó el convenio por el cual Panamá arrendaba a los Estados Unidos por un período que debía terminar un año después de la guerra, quince mil hectáreas de terreno para destinarlas a la protección del Canal. Por su parte los Estados Unidos reconocieron la soberanía panameña sobre dichas áreas y accedieron a ciertas demandas de Panamá, consignadas en un programa de doce puntos sobre mejoras y acuerdos beneficiosos para Panamá, razón por la cual éste último adoptó el nombre de Convenio de los Doce Puntos.

Ambos convenios fueron firmados el día 18 de mayo de 1942 y como es lógico suponer, los Estados Unidos no hubieran considerado siquiera

---

(27) Véanse textos completos de la Convención sobre Carretera Transístmica y de los Canjes de Notas relativos a la misma, en Manuel B. Moreno C., op. cit., ps. 159-162 y 170-175.

esas demandas panameñas a no ser que les fuera urgente y necesario la adquisición de los sitios de defensa dentro del territorio de la República de Panamá. Los Estados Unidos consintieron en acordar las demandas a condición de que se les arrendaran los sitios de defensa, y viceversa, Panamá negoció los sitios a condición de que se acordaran por convenio las demandas planteadas.

Debemos recordar que la autoridad de los Estados Unidos para tomar medidas para la defensa del Canal fue expresada en el tratado concluído con la República de Panamá en 1936. El artículo X de este tratado dispone que en caso de una conflagración internacional o de la existencia de cualquier amenaza de agresión que pudiera poner en peligro la seguridad de la República de Panamá o la neutralidad o seguridad del Canal, tanto los Estados Unidos como Panamá tomarían las medidas de prevención y de defensa que consideren necesarias para la protección de sus intereses comunes. Después del comienzo de la 2a. Guerra Mundial en Europa, los Estados Unidos iniciaron negociaciones con Panamá para obtener nuevas bases de defensa, necesarias para la protección del Canal. Así, el 25 de noviembre de 1940 el Embajador de los Estados Unidos en Panamá inició negociaciones tendientes a obtener ciertas áreas de terreno en la República con el objeto de construir bases aéreas, instalaciones eléctricas, detectores y otras obras militares, por períodos renovables de 99 años (aunque un proyecto anterior del State Department hablaba de 999 años!!!), reservándose el Gobierno de los Estados Unidos el derecho a renovar el contrato.

Gobernaba por aquellos días en la República de Panamá el Dr. Arnulfo Arias Madrid (1° de octubre de 1940 a 9 de octubre de 1941). Este se opuso

a las pretensiones yanquis y tan levantada actitud del Gobierno revelada en varias notas que enviara el Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, Dr. Raúl de Roux, al Embajador de Estados Unidos en Panamá, Mr. William Dawson y en el Aide Memoire fechado el 7 de enero de 1941 (28), produjo el desenlace inesperado del derrocamiento de Arias, tildado por la propaganda norteamericana como un simpatizante del Eje.

"El Plan de Defensa del Canal, -se dice en el Aide Memoire-, ideado por los Departamentos de Guerra y de Marina de los Estados Unidos, representa prácticamente la ocupación militar del Istmo por las fuerzas armadas norteamericanas... Ningún ciudadano panameño habría firmado compromiso que hubiese tenido tal alcance ni ninguna nación latinoamericana, si a ellas se consultara, pediría a Panamá tal sacrificio (refiriéndose sin duda a la defensa del hemisferio) (29). Panamá está lista a cooperar en la defensa general del Hemisferio; pero necesariamente debe atenerse a la interpretación que las naciones americanas todas han dado a este compromiso, según el cual, tal cooperación no puede involucrar obligación alguna que afecte la soberanía o la independencia política de un Estado americano".

El 18 de febrero de 1941 el Embajador Panameño en Washington hizo entrega al Presidente Roosevelt de un memorándum conteniendo 12 demandas que se hacían al Gobierno de los Estados Unidos. Ese mismo día Washington aprovechó para declarar, de conformidad con el artículo X

---

(28) Véanse Nota de de Roux a Dawson, de 3 de diciembre de 1940 y Aide Memoire de 7 de enero de 1941, en Memoria de Relaciones Exteriores, Panamá, 1943, ps. 162-165 y 168-171 respectivamente.

(29) En la Octava Conferencia Internacional Americana (Lima, 1938) y en la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, (Panamá, 1939) se aprobaron sendas declaraciones que proclamaban el principio de la solidaridad continental ante el peligro de una guerra mundial. (Tomado de Roko Setka S., Manual Práctico Lexicográfico de Política Internacional, tesis de Grado, Universidad de Panamá, Escuela de Diplomacia, 1970, p. 438).

del tratado de 1936, que había estallado una conflagración internacional, trayendo consigo la existencia de una amenaza para la seguridad del Canal de Panamá, la cual requería, de parte de los Estados Unidos, la adopción de medidas para la Defensa del Canal. Y fue así como empezaron las negociaciones para el convenio de arrendamiento de sitios de defensa y para concretar las demandas o compensaciones pedidas por Panamá. El 18 de mayo de 1942, quince meses después de haberse iniciado las negociaciones, anunció la Cancillería Panameña la firma de un convenio con Estados Unidos por el cual Panamá daba en arrendamiento a los Estados Unidos ciertas áreas de terreno dentro de la República, destinadas a la defensa y protección del Canal. A su vez, los Estados Unidos, mediante un canje de notas efectuado en la misma fecha, accedían a 12 solicitudes formuladas por Panamá.

A continuación, los doce puntos acordados en dicho canje de notas y que recogen las demandas de Panamá (síntesis y status del convenio en la actualidad (30):

1° Los Estados Unidos transferirán a Panamá, libre de costo, la propiedad y el dominio del sistema de acueducto y alcantarillado en las ciudades de Panamá y Colón, renunciando el derecho de adquirir nuevas tierras o edificios con el fin de atender al saneamiento de las ciudades de Panamá y Colón. (Mediante un instrumento de traspaso, firmado el 28 de diciembre de 1945, se dió cumplimiento a las obligaciones estipuladas en este punto).

2° Los Estados Unidos transferirán a Panamá, sin costo alguno, la casi totalidad de los lotes de terreno de la Compañía del Ferrocarril de Panamá en la ciudad de Colón y la totalidad de los lotes de dicha compañía en la ciudad de Panamá. Estos lotes estaban valuados aproximadamente en doce millones de dólares. (Por escritura notarial No. 1943, de fecha 16 de diciembre de 1943, se dió cumplimiento a las obligaciones estipuladas en este punto).

---

(30) El "status" del convenio, punto por punto, ha sido tomado de la compilación de Manuel B. Moreno C., op. cit., ps. 186-188. El texto completo de la Convención, en Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 499-508.



3° Los dos gobiernos intensificarán su esfuerzo para prevenir el contrabando proveniente de la Zona del Canal y, con tal objeto, el Gobernador de dicha Zona nombrará un representante que estará en contacto con un representante del Gobierno de Panamá para adoptar continuamente las medidas de rigor. (Las obligaciones estipuladas en este punto no han sido objeto de acción posterior, y continúan vigentes en la actualidad).

4° Los Estados Unidos convienen en construir un puente o túnel a través del Canal en cuanto termine la presente emergencia. Entretanto, convienen en mejorar, hasta donde sea posible, el actual servicio de ferry. (En conformidad con lo estipulado en este punto, el servicio de ferry a través del Canal en Balboa, fue mejorado y, en conformidad con lo estipulado en el punto 5 del Memorándum de Entendimientos acordados de 1955, el Gobierno de los Estados Unidos asumió la construcción de un puente en Balboa, cuya inauguración oficial se efectuó el día 12 de octubre de 1962).

5° Tal como se expresó en el Convenio de Arrendamiento, los Estados Unidos convienen en contribuir con un tercio del costo anual de reparación y mantenimiento de los caminos usados por las fuerzas militares de los Estados Unidos en Panamá. Las reparaciones serán hechas por Panamá. (Las estipulaciones incorporadas en este punto se cumplieron durante varios años. El 14 de septiembre de 1950 los dos Gobiernos celebraron un Acuerdo relativo a la Convención sobre Carreteras firmado en esa misma fecha y en el punto 5 del Convenio de los Doce puntos).

6° Los Estados Unidos convienen en cooperar, hasta donde sea posible, en llevar a cabo la política panameña en materia de inmigración, teniendo en cuenta la inmigración de elemento sano, trabajador, capaz de contribuir al mejoramiento técnico, económico, étnico y demográfico del país.

7° El Gobierno de los Estados Unidos conviene en que la policía militar y la policía de la Zona del Canal usarán únicamente toletes\* cuando estén en territorio panameño.

8° El Gobierno de los Estados Unidos conviene en que cuando haya exceso de energía eléctrica proveniente de las plantas generadoras del Canal de Panamá en las represas de Alhajuela, dicha energía será suministrada, a petición del Gobierno panameño, a las ciudades de Panamá y Colón al precio que convengan los dos Gobiernos. (Las estipulaciones comprendidas en los puntos 6°, 7° y 8° no han sido objeto de acción adicional, por lo que continúan vigentes en la actualidad).

9° Los Estados Unidos convienen en asumir, libre de obligación para Panamá, el costo total de la carretera de concreto hasta Rfo Hato. Y, en consecuencia, cancelará la deuda de dos millones y medio de dólares que con ese motivo contrajo Panamá con el Banco de Importación y Exportación de los Estados Unidos. (Para dar cumplimiento a las estipulaciones de este punto, y previa autorización legislativa, el Gobierno de los

---

\* Garrote o palo corto que utiliza la policía militar norteamericana, especialmente la de la Marina.

Estados Unidos procedió a la liquidación del crédito facilitado a la República por el Banco de Exportación e Importación para la construcción de la parte que le correspondía a Panamá de la Carretera Chorrera-Río Hato).

10° Los Estados Unidos convienen en trasladar la estación de Ferrocarril de Panamá y sus patios adyacentes a otro sitio que le suministre el Gobierno de Panamá y que sea satisfactorio. (Resuelto por el inciso b) del punto 2° del Memorándum de Entendimiento acordados en 1955; se relevó, además, al Gobierno de Panamá de la obligación de suministrar libre de costo al Gobierno de los Estados Unidos un nuevo sitio adecuado para dichas instalaciones terminales).

11° Los Estados Unidos darán acogida favorable a las reclamaciones que presente Panamá causadas por serias interrupciones del tránsito en Panamá, con motivo del movimiento de tropas en territorio panameño; y

12° Los Estados Unidos concederán a Panamá la servidumbre necesaria para la construcción de un oleoducto que conecte a Panamá con el Puerto de Balboa, en un punto que sea convenido por ambos Gobiernos. Panamá cargará con el costo de dicha tubería. (Las estipulaciones comprendidas en los puntos 11° y 12° no han sido objeto de acción adicional, por lo que continúan vigentes en la actualidad).

Ocupemos, ahora, nuestra atención en el Convenio sobre arrendamiento de Bases y sitios de Defensa. Por la extensión del mismo, al cual se le añadió un Memorándum en el cual se describen todas las tierras concedidas por Panamá a los Estados Unidos, para fines de defensa, sólo señalaremos las cláusulas más importantes y que merecen nuestra mayor atención, a saber:

"Artículo I. La República de Panamá concede a los Estados Unidos el uso temporal, para fines de defensa, de todas las tierras mencionadas en el Memorándum anexo a este Convenio y que forma parte integrante del mismo. Estas tierras serán evacuadas y cesará el uso de ellas por parte de los Estados Unidos de América un año después de la fecha en que haya entrado en vigor el Convenio definitivo de paz que haya hecho cesar el conflicto bélico ahora existente... "

"Artículo IV. La República de Panamá retiene su soberanía sobre las áreas de terreno y de agua mencionadas en el Memorándum de que

trata el artículo I y también sobre el espacio de aire que las cubre, y tiene también plena jurisdicción en asuntos civiles siendo entendido, sin embargo, que durante el período de ocupación temporal a que este Convenio se refiere, el Gobierno de los Estados Unidos tendrá el uso pleno de dichas áreas y jurisdicción exclusiva y plena sobre el personal civil y militar de los Estados Unidos allí establecido y sobre sus familias, y podrá, además, excluir sin tener en cuenta su nacionalidad, sin perjuicio de lo estipulado en el segundo inciso de la Cláusula I de este convenio...

"Artículo XII. Los sitios de defensa a que se ha hecho referencia en el artículo I consisten en terrenos pertenecientes al Gobierno de la República de Panamá y de terrenos de propiedad particular. En cuanto a los terrenos de propiedad particular que el Gobierno de Panamá adquirirá de sus dueños y que serán dados en uso temporal por el Gobierno de Panamá al Gobierno de los Estados Unidos, queda convenido que el Gobierno de los Estados Unidos pagará al Gobierno de Panamá un canon de arrendamiento anual de cincuenta balboas o dólares (B/50.00) por hectárea, siendo entendido que el Gobierno de Panamá asumirá el costo de las expropiaciones necesarias así como el de las indemnizaciones y gastos por razón de los edificios, cultivos, instalaciones o mejoras que puedan existir dentro de los sitios de defensa mencionados.

En el caso de tierras pertenecientes al Gobierno de Panamá los Estados Unidos pagarán al Gobierno de Panamá un canon de arrendamiento anual de un balboa o dólar (B/1.00) por todas dichas tierras..."

Como se podrá observar, las tierras ocupadas por los norteamericanos para el establecimiento de los sitios de defensa tenían que ser

devueltas a más tardar un año después de entrar en vigor el convenio definitivo de paz que hiciera cesar el conflicto bélico, quedando entendido que dentro de ese año, los dos Gobiernos se consultarían nuevamente y celebrarían, si lo estimaran necesario, el nuevo convenio que las circunstancias requirieran.

Con la capitulación del "Missouri" (2 de septiembre de 1945), el tratado definitivo de paz entre Japón y los Estados Unidos se llevaba a cabo, aunque ya la rendición de las fuerzas japonesas a los Estados Unidos había ocurrido el día 14 de agosto de 1945, tras los dos bombardeos atómicos de Hiroshima y Nagasaki, respectivamente, los días 6 y 9 de agosto.

En noviembre de ese mismo año, Ricardo J. Alfaro, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá aseguraba a la Asamblea Nacional de Panamá que las bases serían devueltas por los Estados Unidos a más tardar el día 31 de agosto de 1946. Y así lo acordó la Asamblea.

El Gobierno de los Estados Unidos dejó pasar once meses sin expresar inconformidad alguna con la posición asumida por la República de Panamá, asintiendo, tácitamente, con ella. Pero grande fue la sorpresa cuando dos días antes de finalizar el plazo estipulado por el Gobierno panameño de acuerdo con el artículo I del Convenio de Arrendamiento de Sitios de Defensa, la Embajada de los Estados Unidos solicitó mediante una nota, que se iniciaran las negociaciones para la concertación de un nuevo convenio sobre sitios de defensa (31).

Vencido el plazo, y pese a que el Gobierno de Panamá comunicó que el Convenio finalizaba el día 31 de agosto, los Estados Unidos continuaron

---

(31) Ricardo J. Alfaro, Las Bases, la Opinión Norteamericana y la Verdad, artículo publicado en el diario Panamá-América Dominical, Panamá, 4 de enero de 1948, p. 26.

ocupando tranquilamente las áreas arrendadas, alegando muy cínicamente el Gobierno norteamericano que el convenio no había cesado porque se precisaba que se firmaran los convenios o tratados definitivos de paz con el Eje y que después transcurriera un año. Invocaban, además, el artículo I del Convenio con el pretexto de que continuaba existiendo en el mundo un estado de "inseguridad" que hacía de imperiosa necesidad la continuación de la ocupación y la inmediata celebración de un nuevo convenio.

La tirantez continuó por espacio de un año más. En noviembre de 1946, mientras atendía las sesiones de las Naciones Unidas en San Francisco el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, Alfaro, el Embajador norteamericano en Panamá, Mr. Frank Hines, sugirió que el Departamento de Estado consultara directamente al Presidente de la República (prescindiendo de su Ministro y Consejero), que entonces era Enrique A. Jiménez. A su regreso de San Francisco, Alfaro participó en la redacción del proyecto de tratado relativo al arrendamiento de 14 bases militares en el territorio de la República de Panamá y que fuera anunciado como terminado el 3 de mayo de 1947.

Había abandonado pues, la República de Panamá la posición primitiva de exigir primero la devolución antes de cualquier negociación. Transcurrieron siete meses para que el mismo fuera presentado a la Asamblea Nacional. En ese intervalo, los trabajadores, los estudiantes, el pueblo en general se movilizaron en contra del Proyecto de Tratado Filós-Hines sobre bases militares, y exigieron la devolución de los sitios ocupados para tal fin, durante los años de la segunda Guerra Mundial. Tres días antes, el autor material del tratado, Ricardo J. Alfaro, había renunciado a la cartera de Relaciones Exteriores al ver que la aprobación

del mismo era incierta. El tratado definitivo fue firmado el día 10 de diciembre por el Embajador norteamericano, Mr. Hines, y por Don Francisco Filós, Ministro de Gobierno e interinamente Encargado de la cartera de Relaciones Exteriores tras la renuncia el día anterior del titular Alfaro.

El día 12 de diciembre se reunió una Asamblea Extraordinaria convocada para el único fin de aprobar el tratado Filós-Hines. Las sesiones de la misma transcurrieron dentro de un ambiente caldeado por las manifestaciones populares de repudio y condena al Convenio. Bajo esa presión, y nada más por ello, la Asamblea Nacional se vio obligada a rechazar el documento concertado con el Gobierno de los Estados Unidos. Y ese rechazo fue por unanimidad: 51 votos en contra, 0 voto en favor.

Hay que reconocer que para esa fecha, todos los 134 sitios de defensa ya había sido devueltos por los Estados Unidos, excepto 14 de ellos, de los cuales 13 serían arrendados por el nuevo tratado por un período de cinco años y el otro, la importante base de Río Hato, por un período de diez años renovables.

Las críticas más importantes que podemos hacerle a ese tratado son:

- 1° Representa una regresión de cara al tratado general de 1936, ya que no existía peligro de agresión a la República de Panamá o a la seguridad o neutralidad del Canal de Panamá (artículo X del tratado de 1936);
- 2° Porque en casi todos sus artículos era lesivo a la soberanía nacional;
- 3° Porque en él se designa al Comandante local del Ejército de los Estados Unidos o a la persona en quien él delegue su representación para que

asegure la soberanía de Panamá (artículo III); porque permite la ocupación de hecho de toda la república por el Ejército de los Estados Unidos, permitiéndole obstruir todas las carreteras y caminos de la República (artículo X); porque no establecía que el Convenio anterior, el de 1942, se terminó el 1° de septiembre de 1946, ni que había dejado de surtir efecto; y en fin, porque ninguna de sus cláusulas señalaba conveniencia alguna para los intereses nacionales panameños.

Los Estados Unidos se retiraron al día siguiente, pero la opinión pública norteamericana no disimuló su encono acusando al Gobierno panameño de dejarse llevar por sus emociones antes que de razón y buen criterio; algunos diarios, congresistas y senadores proponían que se construyera un nuevo canal, ya fuera por Nicaragua (con quien tenía Estados Unidos un tratado que les permitía la construcción de un Canal por territorio nicaragüense --tratado Bryan-Chamorro de 1914), (32) o por el Istmo de Tehuantepec, México.

---

(32) Por el artículo I de este tratado suscrito el 5 de agosto de 1914, el Gobierno de Nicaragua cedía a perpetuidad, al Gobierno de los Estados Unidos, libres de todo impuesto u otra carga pública, los derechos exclusivos de propiedad necesarios y convenientes para la construcción, operación y mantenimiento de un Canal Interoceánico por la vía del Río San Juan y el gran Lago de Nicaragua, o por cualquier otra ruta del territorio nicaragüense; por el artículo II Nicaragua daba en arrendamiento a Estados Unidos las Islas de Mafz, en el Mar Caribe, durante 99 años; y le concedía, por igual término de 99 años, renovable a opción norteamericana, "el derecho de establecer, operar y mantener una base naval en el Golfo de Fonseca, sujeta como el territorio arrendado para la construcción del canal, exclusivamente, a las leyes y soberanía de los Estados Unidos, durante el período de arriendo y de la concesión, y de su renovación o renovaciones". (Véase texto completo del Tratado Bryan-Chamorro, en Diógenes A. Arosemena G., op. cit., ps. 359-361).

Este tratado estuvo en vigencia hasta el 14 de julio de 1970 cuando ambas partes lo abrogaron de mutuo acuerdo.

Así terminó un episodio heroico del pueblo panameño en su lucha por conseguir un tratado justo que regule las relaciones entre los dos países relativos al Canal que atraviesa el territorio nacional. No cabe duda que se había abofeteado al Tío Sam, tal como lo expresara el influyente diario de la ciudad de Nueva York, el World Telegram (33).

c) El Tratado Remón-Eisenhower y el Memorándum de Entendimiento acordados entre Panamá y los Estados Unidos, de 1955.

Después de la firma del Tratado General de 1936 que quiso corregir las irregularidades e injusticias que se llevaban a cabo en la Zona del Canal, los problemas persistieron. No cabe duda que desde 1904 el pueblo panameño viene deseando una revisión fundamental de sus relaciones con los Estados Unidos. Aún quedan problemas difíciles por resolver, reclamos pendientes, serias dificultades originadas, entre otras cosas, por la caprichosa y unilateral interpretación del pacto de 1903, por la discriminación en la Zona del Canal contra los panameños y demás empleados y obreros locales, la operación ilegal de establecimientos comerciales; la evasión de impuestos y el contrabando hacia la República de Panamá, y otras muchas más de carácter económico que paulatinamente iban estrangulando la precaria economía nacional.

Se hizo entonces una tercera revisión de los convenios anteriores, llegándose por fin a un nuevo tratado, suscrito el 25 de enero de 1955, en el cual se regulan otra vez las relaciones entre Washington y Panamá. Efectivamente, el 15 de marzo de 1953 la decisión del Gobierno panameño de solicitar a los Estados Unidos la revisión total de los

---

(33) Tomado de Ernesto Castillero P., op. cit., p. 310.



problemas suscitados por las relaciones entre los dos países, con el fin de limar de una vez por todas las asperezas, tuvo eco y acogida en el Departamento de Estado. Dos meses más tarde se iniciaron negociaciones. Esta oportunidad brindó una nueva ocasión al Gobierno de Panamá de presentar al de los Estados Unidos sus aspiraciones y reclamaciones.

El Presidente Remón, bajo el espíritu de la frase "Ni millones ni limosnas: queremos justicia", entabló negociaciones con el poderoso país del norte para solicitar una participación más justa de los ingresos del Canal. Como resultado de estas gestiones, se firmó el Tratado Remón-Eisenhower que si bien es verdad no pudo reducir de perpetua a un plazo fijo la concesión (no menor de 99 años), firmó la Casa Blanca el compromiso de aumentar la anualidad a un millón novecientos treinta mil dólares (1, 930, 000. 00) contra cinco millones que proponía Panamá (34). En este nuevo tratado se llegó, además, a los siguientes acuerdos:

El Gobierno de los Estados Unidos devuelve al Gobierno de Panamá tierras que ya no necesita, pero obtiene otras por quince años en la Región del Río Hato, para entrenamiento militar.

Permite que Panamá cobre impuestos a empleados panameños y de otras nacionalidades en la empresa canalera, pero no a ciudadanos norteamericanos; cesa el privilegio de compras en los comisariatos para los panameños y ciudadanos de otros países empleados en el Canal.

---

(34) El aumento de la anualidad de U. S. \$430. 000 a US\$ 1. 930. 000, o sea, de U. S. \$1. 500. 000, fue puramente nominal, ya que los Estados Unidos quedaron exentos de pagar el 75% de los impuestos de los licores importados en la Zona del Canal, lo que en sí sólo equivalía a una suma mayor del aumento otorgado. (Nota del autor).

Garantiza "igualdad de salario y de oportunidades" a trabajadores "locales" y estadounidenses, pero esa cláusula -con la cual se daría fin a la discriminación, a la desigualdad de nóminas: nómina de oro (gold roll) y nómina de plata (silver roll)- no se cumple hasta la fecha, a pesar de las gestiones constantes de Panamá y de las promesas de Washington.

Cesa el monopolio que tenían los Estados Unidos para construir carreteras y ferrocarriles a través del Istmo, pero se dejó vigente el monopolio para construir un canal futuro.

No cabe duda que por este tratado la burguesía del país obtenía la eliminación parcial de la competencia comercial, lo que se tradujo en el gasto de salarios de miles de trabajadores de la Zona del Canal, en el comercio de Panamá, por una parte, y se abría esa plaza (la de la Zona del Canal) a la industria y a la producción agropecuaria nacional, por la otra. ¡Claras ventajas económicas, que duda cabe!

"Es de notar -señala el profesor Clare (35)- que en el artículo II del tratado la facultad impositiva que se le ha dado a Panamá se refiere exclusivamente a 'impuestos sobre las rentas' y no a otros tributos que existen o puedan existir en el país relacionados con los ingresos de una persona... "

Parece desprenderse del estudio del artículo II, que la nacionalidad de panameño se castiga, puesto que si el empleado no es ciudadano de Panamá, sino de un tercer Estado, la residencia en la Zona del Canal le elimina la obligación de pagar impuestos a Panamá. En este caso el extranjero no norteamericano que trabaje en la Zona del Canal está exento del pago de impuesto sobre la renta.

---

(35) Emilio F. Clare, Efectos Socio-Económicos del Tratado Remón-Eisenhower, Conferencia Dictada el 20 de junio de 1956 en el Club de Leones de Panamá, en Ricardo J. Alfaro et. al., Panamá y los Estados Unidos de América ante..., op. cit., p. 192.

Pero no dediquemos nuestra atención a las cláusulas económicas, que ese es, al fin y al cabo, el gran error de los dirigentes panameños a través de seis decenios de vida republicana. Eso estuvo bien en las primeras décadas del siglo, cuando blandíamos reivindicaciones concretas, pero secundarias: la cuestión de los cónsules, las estampillas, el cementerio, el agua, los fletes del ferrocarril, etc. Ahora necesitamos menos interpretaciones y más acción. "La grotesca condición anti-jurídica del Tratado -sostiene Turner-, reveladora del galopante ventajismo norteamericano, es su punto vulnerable" (36). Esas son las cláusulas -las jurídicas: los poderes, privilegios y exenciones de carácter político, administrativo, judicial, etc., - las que hemos de tener en cuenta al momento de nuevas negociaciones y no llamarnos a engaños, revisión tras revisión, de que cada acuerdo o instrumento negociado reivindicaba para Panamá tal o cual aspiración de dudoso valor material o substancial.

Los criterios hasta ahora seguidos por los negociadores panameños de 1926, 1936, 1942, 1947 y 1955, cada vez más especulativos con la soberanía nacional si se tiene en cuenta que ya no estamos en 1903, están basados en el criterio de "asociación de ambos países" y en la tesis de "justas compensaciones y beneficios equitativos", con lo cual mantiene Panamá el status de dependencia al imperialismo; ninguno, hasta ahora, ha reclamado la soberanía efectiva en la Zona del Canal. Ese papel no correspondió a los entreguistas nacionales, sino a las masas panameñas, movilizadas en función de sus propias aspiraciones patrióticas.

---

(36) Jorge Turner, Prólogo al libro, El Canal de Panamá, Calvario de un Pueblo, op. cit., de Julio Yau V., ps. 27-28.

Por eso, el tratado de 1955, no constituye una revisión justa, no añade una sola conquista substancial, aunque si compromete más al país al arrendar más territorio nacional a las tropas norteamericana para bases militares con derechos jurisdiccionales.

### 3. La Era de la Alianza para el Progreso (1960-1970).

A nadie escapa que la política del Buen Vecino había terminado con el fin del mandato de su preconizador: Franklyn D. Roosevelt (1945). Los que le siguieron en el mandato aplicaron a la misma diversas modalidades y variantes, pero sin cambiar substancialmente el contenido de su creador. Las intervenciones armadas norteamericanas en los países latinoamericanos (Haití, Santo Domingo, Cuba, Nicaragua, Panamá, etc.) habían cesado. La idea de la solidaridad continental había tomado cuerpo y no costó ni dólares ni ayuda material. Esencialmente la produjo la renuncia a los derechos de intervención, el desistimiento al protectorado, y al uso de la fuerza.

Fue en el período de posguerra, cuando la buena vecindad requería medidas positivas de ayuda económica y financiera y un espíritu de comprensión y simpatía con las revoluciones sociales e industriales y con los anhelos democráticos que tan fuerte afectaron a las dictaduras militares, cuando la política del Buen Vecino, tan distinta de la política de seguridad continental, se hizo difícil.

El triunfo de la Revolución Socialista de Cuba es el impacto de más profunda significación en América Latina; demuestra la posibilidad real de la revolución triunfante a las grandes masas. Trató de convertirse en alternativa al sistema capitalista de libre empresa. El reconocer

este hecho y la importancia de estos propósitos revolucionarios, indujeron a los Estados Unidos y a los gobiernos oligárquicos de América Latina a establecer la Alianza para el Progreso; había llegado la hora de pasar de la intervención armada a la intervención económica, al paternalismo financiero, políticas que no contribuyen en nada a la independencia económica, ni a la industrialización del continente, pero que, sin embargo, producen en los pueblos al sur del Río Grande un resentimiento, al mismo tiempo que una indiferencia común.

En Panamá, el imperialismo, consciente del peligro que contiene el desarrollo de la conciencia antiimperialista panameña, de la influencia del ejemplo cubano, se fortalece y hace más activos sus cuerpos y agencias de inteligencia y represión, adiestra a los militares latinoamericanos (y panameños también), en las conocidas escuelas antiguerrillera y anticomunista, ubicadas en la Zona del Canal, al mismo tiempo que maniobra en el campo de la diplomacia, con nuevos matices, dentro del marco de la "Alianza para el Progreso", penetrando con sus asesores, técnicos, con sus planes y proyectos el aparato estatal panameño, y por medio de sus llamados "Cuerpos de Paz", invade prácticamente los poblados, la campiña, las zonas indígenas y hasta las áreas urbanas.

Pero no trabajan solos. Coadyuvan con ellos la oligarquía criolla y entreguista y la pequeña burguesía, cuyas reformas ya no hacen ilusión a las demandas nacionales. Se está llegando a la crisis del poder oligárquico, pero antes, es necesario "quemar el último cartucho", y tratan de aprovechar los sucesos de enero de 1964 para lograr un entendimiento conciliador con el imperialismo, sobre la base de aprobar

tres proyectos de tratados en 1967 para resolver a su manera los problemas de la Zona del Canal, las bases militares, y un nuevo canal a nivel; pero el pueblo, una vez más, atento a las malsanas intenciones del poder oligárquico, dice NO a los tratados, y es entonces cuando la caída de ese poder es inminente. Empieza la transición entre la etapa de liquidación del poder burgués-latifundista y la de la liberación nacional.

a) Génesis de los Ante-proyectos de Tratados: Los Sucesos de Enero de 1964 y la Declaración Johnson-Robles.

No había pasado más que un año de la década de los '60, cuando la revisión íntegra de los convenios se había convertido en una necesidad inaplazable. En 1961, Roberto F. Chiari, Presidente de la República de Panamá le escribió al Presidente Kennedy a fin de solicitarle una revisión a fondo del Tratado Hay-Bunau Varilla y sus reformas de 1936 y 1955. De la gestión diplomática que siguió es producto la Declaración Conjunta Chiari-Kennedy, del 13 de junio de 1962. En ella se acordó aumentar la participación de las empresas privadas panameñas en el mercado de la Zona; facilitar la solución de los problemas laborales; reglamentar el cobro de impuestos a panameños y extranjeros no norteamericanos; y nombrar una Comisión formada por norteamericanos y panameños.

Su objeto era el de tratar de resolver algunas cuestiones pendientes de carácter transitorio, toda vez que Kennedy había solicitado algunos años para obtener los datos necesarios relativos al presente Canal, antes de comprometerse a celebrar un nuevo tratado que rigiera, con bases duraderas, las relaciones entre los dos países.

¿ Cuáles fueron los acuerdos de la Comisión? En primer lugar, el enarbolamiento de la bandera panameña en todos los sitios en que fuera izada la norteamericana por las autoridades civiles; las autoridades de la Zona del Canal se obligaron a reconocer los exequátures extendidos por el Gobierno panameño (al fin!); se daban pasos para reducir los efectos de la discriminación laboral. Sin embargo, de los planteamientos hechos por los panameños, acaso sólo una tercera parte fue resuelta más o menos satisfactoriamente. Ni para qué mencionar las cuestiones de fondo del Tratado. Los voceros norteamericanos no habían sido autorizados para entrar a discutirlos y quedaron, pues pendientes (37).

Los Representantes del Presidente de Panamá sometieron a discusión los siguientes puntos: 1° Enarbolamiento de la bandera panameña en la Zona del Canal, que como dijimos antes, fuera acordado; 2° El uso de sellos postales panameños en la Zona del Canal (no se acordó); 3° Reconocimiento, en la Zona del Canal, de los exequátures expedidos por el Gobierno de Panamá (acordado); 4° Corredores bajo plena jurisdicción panameña, a través de la Zona del Canal (ni se discutió); 5° trato justo a los trabajadores panameños en la Zona del Canal (se acordaron pasos, pero no se llegó a ningún acuerdo formal); 6° Apertura del mercado de la Zona del Canal al comercio panameño (no se acordó); 7° Deducción del impuesto sobre la renta a empleados panameños en la Zona del Canal (se llegó a un acuerdo satisfactorio); 8° Facilidades portuarias en Panamá y Colón (ni se discutió). Los otros 7 puntos propuestos por los representantes personales del Presidente Chiari, y que no fueron discutidos por las razones antes apuntadas, fueron:

---

(37) Véase Acta de la Sesión celebrada el día 7 de enero de 1963 por los representantes designados por los Presidentes Chiari y Kennedy, en Manuel B. Moreno C., op. cit., ps. 266-268.

1° Restricción de todos los derechos otorgados a los Estados Unidos en la Zona del Canal, a los fines específicamente estipulados de mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal;

2° Reconocimiento del español como idioma oficial en dicha zona;

3° Juzgamiento de panameños en la Zona del Canal por Tribunales panameños;

4° Devolución a Panamá de todas las tierras y aguas ocupadas por el Gobierno de los Estados Unidos en territorio panameño, que no sean necesarias para los fines específicos definidos en los tratados;

5° Eliminación de la cláusula de perpetuidad;

6° Aumento substancial de los beneficios pecuniarios que se recibe por la concesión del Canal.

7° Terminación de actividades comerciales e industriales en la Zona del Canal por el Gobierno de los Estados Unidos.

En vista del relativo fracaso de la Comisión, el Gobierno panameño decidió suspender todo en julio de 1963, llegando a la conclusión de que la solución definitiva sólo descansaba en la concertación de un nuevo tratado que sustituyese enteramente los actuales instrumentos.

Fue casualmente uno de los puntos acordados, el del enarbolamiento de la bandera panameña en la Zona del Canal, el que causaría, un año más tarde, los sangrientos sucesos de enero de 1964. El 30 de diciembre de 1963, el Gobernador de la Zona del Canal, General Robert Fleming, anunció que a partir del 1° de enero de 1964 la bandera norteamericana no ondearía frente a las escuelas para estudiantes estadounidenses. El 3 de enero la policía de la Zona del Canal izó la bandera



norteamericana frente al Monumento a los Héroes de la Guerra, en Gamboa, sin enarbolar la panameña, en abierta violación del acuerdo. El 7 de enero, los estudiantes de la Escuela Superior de Balboa también izaron la bandera norteamericana frente al plantel, sin acompañarla de la panameña, rebelándose contra sus autoridades. El 8 de enero, un Consejo Cívico, formado por parientes de los estudiantes zoneftas decidió apoyar la actitud de éstos. El 9 de enero los pafres de familia zoneftas montaron guardia junto a los estudiantes estadounidenses para impedir que la bandera de los Estados Unidos fuera arriada. Doscientos estudiantes panameños solicitaron permiso para izar la bandera panameña y cantar el Himno Nacional al lado del asta norteamericana.

En marcha hacia la escuela, fueron detenidos por agentes de la policía zonefta; y, con su aprobación, cinco estudiantes panameños pudieron adelantarse para realizar su objetivo. Al disponerse a cantar el himno, los estudiantes panameños fueron abucheados por los zoneftas, quienes en multitud se lanzaron contra los primeros, arrebatándoles la bandera de Panamá, desgarrándola y pisoteándola. Los estudiantes trataron de defenderse pero fueron repelidos por la policía zonefta a toletazos. La noticia del ultraje se regó como pólvora por toda la ciudad de Panamá y lo que siguió fue una represión violenta por la policía, secundada por los civiles; más tarde, cuando la policía se vió imposibilitada de contener las masas, solicitó el apoyo del ejército acantonado en la Zona del Canal, y entraron en acción los fusiles y las ametralladoras, mientras que los tanques se alineaban a lo largo de la Avenida que divide la Zona del Canal de la Ciudad de Panamá.

Ante estas circunstancias, el Presidente Chiari fue presionado por el pueblo para que pidiera el cese de la matanza, lo que en efecto hizo, pero su llamado no fue atendido. La Guardia Nacional de Panamá había sido acuartelada. Se suspendieron las relaciones diplomáticas y se retiró al Embajador panameño en Washington. Durante el día siguiente, 10 de enero, la <sup>agresión</sup> agresión proseguía; se impartieron instrucciones para que nuestros embajadores denunciaran a los Estados Unidos como agresor ante la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

El ejército norteamericano cerró las vías de comunicación de la capital con el interior y la ciudad de Colón, interrumpiendo todo tránsito entre ellas. Al final, un saldo de 21 panameños muertos y más de 400 heridos, la mayoría de balas.

A raíz de estos sucesos, el Gobierno de Panamá decidió no reanudar las relaciones, a menos que hubiese un compromiso formal por parte de los Estados Unidos de negociar un nuevo tratado. Así quedó resuelto cuando, bajo la presidencia del Consejo de la O. E. A., los representantes de ambos gobiernos acordaron, el 30 de abril de 1964, reanudar las relaciones diplomáticas e iniciar conversaciones para eliminar las causas del conflicto (38). De este modo, Panamá y los Estados Unidos emprendieron las negociaciones que tres años más tarde culminaron en los tres proyectos de tratados que más adelante analizaremos.

El 25 de septiembre de 1965, el nuevo Presidente panameño Marcos Robles, y el Presidente Johnson anunciaron haber llegado a un acuerdo

---

(38) Véase texto completo de la Declaración Conjunta Panameño-norteamericana de 3 de abril de 1964, en Manuel B. Moreno C., op. cit., ps. 293-294.

General en las negociaciones que se adelantaban para concertas tratados (Declaración Conjunta Robles-Johnson). Los acuerdos generales alcanzados fueron los siguientes: 1° abrogación del tratado de 1903; 2° reconocimiento de manera efectiva de la soberanía de Panamá sobre el territorio de la actual Zona del Canal; 3° plazo fijo para la expiración del nuevo tratado; 4° Proveer de una apropiada integración política, económica y social del territorio que se usa para el funcionamiento del Canal con el resto de la República de Panamá; 5° garantizar la protección de los derechos e intereses de los empleados de toda nacionalidad que sirven en el funcionamiento del Canal; 6° concertación de un acuerdo sobre bases militares; 7° concertación de un tratado sobre un canal a nivel, etc. (39).

b) El Canje de Notas Eleta-Adair sobre Estudios y Exploraciones para un Canal a nivel del Mar, de 15 de febrero de 1966.

El 15 de febrero de 1966, la República de Panamá y los Estados Unidos de América suscribieron un Canje de Notas según el cual se autorizaba a este último país para efectuar estudios y exploraciones con el propósito de determinar la conveniencia y factibilidad de construir un canal a nivel en la provincia del Darién.

Al suscribir este Canje de Notas (Eleta-Adair, llamado así por haber correspondido al Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, Fernando Eleta y al Embajador norteamericano en Panamá, Charles Adair firmarlo o suscribirlo), Panamá ha dado el tácito consentimiento para celebrar una serie de compromisos que se insinúan claramente en aquel acuerdo.

---

(39) Véase texto completo de la Declaración Conjunta panameño-norteamericana de 25 de septiembre de 1965, en Memoria de Relaciones Exteriores, 1965, Anexo Documental, I (Asuntos Políticos), Panamá.

Conlleva el reconocimiento tácito de que Panamá aprobaría la construcción de un nuevo canal, sin que se supieran las condiciones que habrían de estipularse en los otros dos tratados que simultáneamente negociaba la República con los Estados Unidos (uno relativo a la defensa del canal y otro concerniente al actual canal de Panamá, tratado que reemplazaría al Hay-Bunau Varilla de 1903), lo que efectivamente sucedió.

El Canje de Notas Eleta-Adair contenía estipulaciones sobre una autoridad política y jurisdiccional, investida sobre una Comisión Conjunta, a pesar de lo que la Constitución establecía cómo se ejerce el Poder público; cesión de jurisdicción, que convertía a Panamá en puerto franco para la libre entrada de toda clase de equipo material y humano, en las cantidades que fuesen necesarias y como fuesen necesarias; disposición sobre propiedad pública y privada; el ejercicio de profesiones liberales sin que se observaran las prescripciones legales vigentes. etc.

El Canje de Nota Eleta-Adair no fue sometido a la consideración de la Asamblea Nacional de Panamá. Siguiendo la práctica anterior ese pretendía acordar cuestiones de importancia y vitales para Panamá por simple canje de nota, modalidad que ya observamos en 1936 y 1939 cuando se firmaron el tratado general Arias-Roosevelt y el debatido Canje de Notas Hull-Boyd, de 1939. Conforme al Derecho Internacional Público, esta modalidad de acuerdo adquiere generalmente plena validez al momento de su firma, o cuando en éste se estipule, sin que sea condición indispensable someterlo a un proceso de ratificación, pero siempre y cuando en él se traten cuestiones de carácter secundario y se regulen cuestiones aisladas. (Supra, Cap. IV, ps. 229-230).

No obstante, tanto la multitud de acuerdos de este tipo, como la doctrina jurídica, revelan que el uso del canje de notas para adquirir deberes y derechos entre Estados no ha sido precedido siempre de un criterio prudente y responsable. En especial, el empleo arbitrario de esta modalidad de acuerdos se ha extendido a cuestiones de carácter transcendental con el fin de sustraer del debate legislativo ciertas materias (generalmente de naturaleza jurídica) que pudieran hallar resistencia en cualquier órgano legislativo.

La respuesta de la Cancillería panameña fue que el Canje de Notas Eleta-Adair no era susceptible de ratificación por la Asamblea Nacional debido a que constituía una modalidad de "acuerdos en forma simplificada" y este tipo de acuerdo es obligatorio desde el momento mismo de la firma, con prescindencia absoluta de la participación legislativa. También se dijo que la materia regulada por el Canje de Notas Eleta-Adair es "cosa de carácter provisional y temporal por una parte y urgente por la otra, y no implicaban para la República de Panamá compromiso que exigiera la celebración de un tratado solemne" (40).

No podemos discutir la validez jurídica del Canje de Notas Eleta-Adair; al mismo le podemos aplicar igual criterio que al anterior Canje de Notas (Hull-Boyd), esto es, fue pactado con evidente inmoralidad. La opinión de la cancillería panameña (opinión de Ricardo Alfaro sobre todo) no resiste ni el menor análisis. El Canje de Nota Eleta-Adair, más por su alcance histórico-jurídico, que por su forma, es un tratado y como tal debió ser enviado a la Asamblea Nacional para su aprobación.

---

(40) "El Dr. Ricardo J. Alfaro opina sobre el alcance del Canje de Notas Eleta-Adair", Diario El Mundo, 1° de mayo de 1966, p. 1, columna 4.

Que duda cabe que ambos gobiernos decidieron acogerse a las ventajas que ofrece esta forma de acuerdo con el propósito de sustraerse del debate parlamentario la materia en él tratada. Pero la culpa fue del Ejecutivo.

A los falsos alegatos sostenidos por la Cancillería, respondemos que no se procedía con acertado juicio si se consideraba el mencionado instrumento como un tratado solitario, independiente, exclusivo en sus efectos jurídicos y políticos, desvinculado totalmente del proceso de negociaciones que se había iniciado con la Declaración Robles-Johnson. Es cierto que si el lapso estipulado para la duración del acuerdo es breve, a menos que se prolongue por mutuo consentimiento (41), la materia en él regulada no es de carácter secundario, amén de que es introductorio de una serie de acuerdos que se negociaban entre los dos países, ya que las consecuencias del mismo habrían de reflejarse con carácter permanente en los tres anteproyectos de tratados que se preparaban, y a los cuales, por naturaleza, está ligado, formando parte con estos de un todo, de un acuerdo general, un cuerpo de tratados.

Parece mentira que en 1966, pudiera creerse y pensarse con mentalidad decimonónica. Aún está por verse si la materia regulada era urgente y si lo era, para quién lo era. Seguramente para los Estados Unidos solamente, ya que este gobierno ve muy preocupado, cada día más, cómo se extingue la vida del canal de esclusas y que, para las necesidades del comercio, la defensa, la política intervencionista y la hegemonía económica de los Estados Unidos, un canal obsoleto es un canal

---

(41) Como en efecto fue prorrogado en 1969.

inservible. Para Panamá, por el contrario, nada urgente es la cuestión de un canal puesto que de él ni dependen el bienestar, ni la estabilidad, ni el progreso económico del país al no estar las operaciones del mismo relacionadas con estos factores.

c) Los proyectos de Tratados de 1967; Causas de su Rechazo.

Tras el anuncio de reanudación de relaciones diplomáticas, después de la ruptura de enero de 1964, los dos gobiernos se dispusieron a redactar un proyecto de tratado que reemplazase al oneroso e ignominioso tratado Hay-Bunau Varilla de 1903. Cuando el Presidente Johnson anunciara que las intenciones norteamericanas eran conceder plena soberanía a la República de Panamá sobre la totalidad de la faja canalera, tan pronto se construyera un nuevo canal por el Istmo de Panamá, en Panamá la reacción oficial fue esperanzadora. Tanto es así, que el propio Presidente Robles calificó estas palabras como "trascendentales para Panamá".

El anuncio del Presidente Johnson incluía una promesa: un nuevo canal a nivel del mar sería construido por el istmo centroamericano. Los panameños se disgustaron al enterarse de que las rutas en estudio no eran todas por el Istmo de Panamá. Tan sólo dos de las cuatro rutas evaluadas atravesaban territorio panameño. Las cuatro rutas evaluadas eran: (1) El actual sitio del Canal de Panamá; (2) La Ruta del Valle del Río Atrato, en la región noroccidental colombiana; (3) El Valle del Río San Juan, en Nicaragua, y (4) la Ruta Sasardí-Mortí, en Panamá.

De pronto se supo que la República de Panamá negociaba tres proyectos de tratados en forma simultánea. La sorpresa fue grande, pero ante el silencio y hermético secreto que las mismas negociaciones

guardaban, sólo quedaba esperar. En abril de 1967, mientras se celebraba en Punta del Este, Uruguay, la Conferencia de Jefes de Estados Americanos, los Presidentes Johnson y Robles acordaron negociar un tratado sobre el Canal de Panamá lo más rápidamente posible. El Presidente Johnson afirmó que sólo quedaban por resolver dos cuestiones, a saber: (1) El asunto de los ingresos de Panamá, y (2) La aplicación de los procedimientos de justicia en la cuestión relativa a algunas tierras. Ese acuerdo no era más que un formulismo, porque en el fondo los tres proyectos estaban casi listos para ser dados a la opinión pública de ambos países.

En junio 26, de 1967, los dos gobiernos anunciaron oficialmente que habían llegado finalmente a un acuerdo, el que quedaba reflejado en tres proyectos, a saber: (1) Proyecto de Tratado concerniente al Canal de Panamá; (2) Proyecto de Tratado concerniente a la Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad, y (3) Proyecto de Tratado concerniente al Canal a Nivel de Mar.

Tales proyectos fueron el resultado del trabajo de la Comisión Negociadora designada por los países contratantes, integrada, en representación de la República de Panamá, por los señores Ricardo Arias Espinosa, Roberto Alemás y Diógenes de la Rosa y por los Estados Unidos de América, los señores Robert Anderson, Robert S. Woodward y John N. Irwin II.

El primer proyecto, el relativo al actual Canal de Panamá, constaba de cuarenta y un artículos; el segundo, concerniente a la defensa y neutralidad del Canal de Panamá, de veinte artículos y el tercer proyecto, el relativo al nuevo canal a nivel del mar, de diecisiete artículos.



Tan pronto el texto de los tres proyectos fuera traducido al español (nótese que no fueron negociados en idiomas inglés y español, simultáneamente, como es práctica usual en esta materia) y conocido por los distintos sectores populares surgió, en torno a ellos, una de las más encendidas y generalizadas discusiones públicas que haya habido en el país. Todos los sectores (excepto el oficial, se entiende) concluían que los tres proyectos de tratados no resolvían las causas de conflicto entre los dos países desde 1903, más bien las agravaban. Se señalaban los fallos en materia económica y fiscal, violaciones de la Constitución Nacional, aspectos jurisdiccionales restrictivos de los poderes soberanos del Estado panameño, etc. Se advertía, asimismo, que a través del articulado consignado en los distintos proyectos se configuraban nuevos aspectos de la cláusula de perpetuidad, proyectándose hasta más allá de la fecha de expiración del proyecto de tratado relativo a la defensa del actual canal y del canal a nivel por construirse una obligación exclusiva para la República de Panamá que deja abierto el camino para otro tratado de bases militares en el país.

No presentaremos en este capítulo las pocas ventajas y las muchas desventajas de los tres proyectos, así como tampoco los analizaremos, proyecto por proyecto, ni cláusula por cláusula, como lo hemos hecho en los tratados anteriores, en primer lugar porque los mismos no fueron siquiera considerados por la Asamblea Nacional ante el inminente rechazo de que fueran objeto de parte del pueblo panameño, y en segundo lugar porque un análisis de los mismos lo encontraremos en los dos capítulos finales de la tesis cuando nos refiramos a las causas de

conflicto (causas que como hemos dicho no eliminaban los tres proyectos mencionados) y a la posición que ha de adoptar Panamá ante nuevas negociaciones o revisión del tratado, es decir, los planteamientos nacionales en futuras negociaciones (Capítulo VI).

Sin embargo, ello no implica que no señalemos, a nuestro juicio, las deficiencias de los mencionados instrumentos, de tipo formal, las menos, y de tipo material o substancial, las más. Ellas son:

1) Los proyectos de tratados utilizan un lenguaje confuso e innecesariamente complicado. Contienen numerosas cláusulas que permiten diversas interpretaciones lo que significa un grave riesgo para la República de Panamá porque en las relaciones con los Estados Unidos se tiene sobrada experiencia acerca de las interpretaciones favorables a sus intereses a que suele recurrir este país como el más fuerte.

2) En los proyectos de tratados existen estipulaciones incompatibles con las normas de la Constitución Nacional.

3) Nuestros órganos de Gobierno carecen de competencia para transferir, a cualquier otra autoridad, el ejercicio del poder público que les confía la Constitución Nacional, tal como se pretendía hacer en el Proyecto de Tratado concerniente al Canal a Nivel, cuando se estipula que se creará una Entidad Jurídica Internacional denominada "Comisión del Canal Interoceánico de Panamá", con las facultades necesarias para manejar, mantener y administrar el canal a nivel y la zona adyacente al mismo.

4) La abrogación de los tratados vigentes es simplemente formal y no real porque muchas de sus disposiciones se incorporan a los nuevos proyectos y se mantienen las situaciones que son causa de conflicto entre los dos países.

5) La Entidad Jurídica Internacional que se crea para la actual Zona del Canal impide la reafirmación de nuestros derechos soberanos sobre la Zona del Canal, y la que se crea para el futuro canal a nivel y el área correspondiente al mismo pugna con los derechos de la República sobre su territorio y con la Constitución Nacional.

6) El proyecto denominado "Defensa del Canal y de su Neutralidad" consagra la ocupación militar de cualquier parte del territorio de la República por las fuerzas armadas norteamericanas.

7) La fecha de terminación del proyecto aludido es indefinida y sujeta virtualmente a la voluntad de los Estados Unidos por lo que podría prolongarse a perpetuidad. La obligación de los Estados Unidos de defender el actual canal de esclusas y el canal a nivel por construirse, terminaría "en cualquiera de las siguientes fechas que sea la última en ocurrir", a saber:

- a) Cinco años después de la terminación del tratado relativo al actual canal;
- b) Al vencerse el término del tratado del Canal a Nivel;
- c) Cuando los Estados Unidos no estén obligados a defender ninguno de los dos canales supradichos por haber firmado un nuevo tratado, en tal sentido, con la República de Panamá.

Salta a la vista que la tercera posible fecha de terminación del Tratado de Bases, distinguida con la letra c, es indefinida puesto que supone la concertación de un nuevo tratado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América en virtud del cual este país convenga en dar por terminada su obligación de defender el canal actual o el otro que se construya. Así pues, mientras no se perfeccionara ese nuevo pacto, es

claro que el advenimiento de las dos primeras fechas, distinguida con las letras a y b del artículo XX del proyecto de defensa y neutralidad, carecerán de virtualidades extintivas porque, se repite, éstas sólo corresponden al supuesto que ocurra en último lugar.

8) El proyecto en cuestión vendría a legalizar la presencia del ejército norteamericano en la actual Zona del Canal y en el resto del país para el futuro, en abierta oposición a una de las aspiraciones básicas de la República de Panamá.

9) El proyecto de tratado del Canal a nivel crea un área nueva de conflictos entre Panamá y los Estados Unidos; impone obligaciones claras y precisas sin determinar la compensación que recibiría ni la forma a resolver los trastornos que dicho canal ocasionaría al país en sus órdenes económico, social y político.

10) ~~Los proyectos de tratados conducen a la perpetuación del colonia-~~lismo existente en la Zona del Canal y otorgan nuevas concesiones a los Estados Unidos, en detrimento de la soberanía y de la integridad territorial de la Nación panameña.

11) Todas las nuevas limitaciones jurisdiccionales, ya sea que se refieran al actual o al futuro canal o a la llamada defensa de los mismos, son inconstitucionales e ilegales porque de acuerdo con el artículo 3° de la Constitución Nacional de 1946 (entonces en vigor), ésta sólo reconoce las limitaciones jurisdiccionales celebradas con anterioridad a la vigencia de la misma; y aunque no se le atribuyera valor normativo al citado precepto constitucional, la Constitución en sus demás disposiciones, no faculta a las autoridades panameñas para que concedan limitaciones jurisdiccionales en el territorio de la República.

12) Entre los aspectos que hacen del Proyecto de Tratado relativo a la defensa y Neutralidad del Canal de Panamá un instrumento totalmente inaceptable para el país, están los siguientes:

- a) Los Estados Unidos estarían autorizados para tomar unilateralmente tierras fuera de la Zona del Canal y dar a éstas un destino militar;
- b) Los Estados Unidos estarían autorizados para emplazar y usar todo tipo de armas en la Zona del Canal, sin que queden excluidas las atómicas o nucleares;
- c) Los Estados Unidos podrían intervenir en la República de Panamá para sofocar cualquier conflicto armado u otra emergencia que, a su juicio, pusiera en peligro la "Defensa del Canal";
- ch) En la práctica los Estados Unidos quedarían autorizados para tomar unilateralmente todo tipo de medidas de prevención y defensa tanto dentro de la Zona del Canal como en el resto del territorio nacional;
- d) Panamá no cobraría suma alguna del gobierno norteamericano para el uso de las áreas de defensa.
- e) Además de no cobrar suma alguna para el uso de su territorio para bases militares, Panamá otorgaría al gobierno de los Estados Unidos grandes exoneraciones fiscales en concepto de impuestos sobre la renta, de introducción y otros.
- f) Los Estados Unidos de América, además de no pagar por el uso de las áreas de defensa y de estar exonerados de importantes impuestos, no se obligan a dar tratamiento preferencial a los bienes de producción nacional.

13) El proyecto de Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad sólo usa el vocablo "neutralidad" en su título, pues a lo largo de su extenso articulado no emplea una sola vez dicho término y mucho menos alude a su contenido; además, los negociadores norteamericanos siempre han rehusado el uso del término NEUTRALIZACION, que es el que corresponde a una vía acuática de este tipo que se considera un accidente

geográfico y no un Estado, al cual si se le puede aplicar un régimen de NEUTRALIDAD (Véase Capítulo V, Sección 2, "La Neutralización del Canal de Panamá".

14) El Proyecto de Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad se aleja de su verdadero contenido, cual es el de la Neutralización del Canal de Panamá, que le daría a la vía acuática el carácter de vía internacional NEUTRALIZADA, aunque sometida desde luego, a la soberanía exclusiva del Estado ribereño, o sea, de la República de Panamá.

15) Los Estados Unidos no se obligan a indemnizar a Panamá en el caso que decidieran no construir el Canal a Nivel por territorio panameño, o ponerle término al tratado por su voluntad unilateral, lo cual es inaceptable; tampoco se establece de una manera concreta la indemnización que los Estados Unidos daría a Panamá en caso de que construyeran el canal a nivel por nuestro territorio, como compensación por los enormes desajustes y perjuicios que sufriría la economía nacional.

16) El proyecto de tratado concerniente al Canal a Nivel deja prácticamente en manos de los Estados Unidos la facultad de decidir acerca de la manera cómo sería financiada la construcción de la obra, lo cual atenta contra nuestra condición de Estado Soberano (42).

Estas son, entre muchísimas otras, las principales observaciones y críticas que se le pueden hacer a los tres proyectos de tratados que fueran negociados entre Panamá y los Estados Unidos en 1967 y que fueron rotundamente rechazados por el pueblo panameño, sin llegar

---

(42) Véase textos completos de los tres proyectos de tratados de 1967, en Anuario de Derecho, Organo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Año VIII, Panamá, 1968-1969, ps. 115-163.

siquiera a ser considerados por la Asamblea Nacional. No obstante lo leonino de sus cláusulas, hubo quienes defendieron los tres proyectos alegando que otorgaban a Panamá claras ventajas que los anteriores tratados no contemplaban. Ningún observador sensato que no hubiera participado en la redacción de los citados instrumentos, podría afirmar tal cosa, y por el contrario, todos asentarían con nosotros y con todos los panameños que se opusieron en una u otra forma al proyectado tratado tres en uno en que los mismos contienen cláusulas de carácter regresivo si se les compara con los tratados vigentes anteriores e inclusive si se les compara con el pacto original: el fatídico Hay-Bunau Varilla.

Es vergonzoso admitir que no hemos avanzado nada! Por un lado están los Estados Unidos, poderosos, inconsecuentes; por el otro, un ~~pequeño país llamado Panamá, con dirigentes ciegos~~, entreguistas y desconsiderados para con el pueblo que en ellos, a través de los años, han depositado toda su confianza. "Ha sido la improvisación y la falta de seriedad -como afirma Yau- en el tratamiento del tema de nuestras relaciones con los Estados Unidos, causas culpables de muchas de nuestras inconsistencias". Si en 1967 se negociaron tres instrumentos tan leoninos como el de 1903, que duda cabe que estamos improvisando, y lo que es peor, caminando a pasos de tortuga. Ningún organismo internacional, ningún tribunal competente habrá de revisar nuestro caso, si Panamá insiste en buscar un arreglo contractual sin la abrogación material del pacto de 1903. Ahora es cuando Panamá está en inmejorables condiciones para exigir esa abrogación porque los Estados Unidos saben que el Canal se hace viejo; pero no, insistimos en negociar. Cuando se agote

la posibilidad de revisión y no se consiga nada, porque lo acordado en 1967 es lo máximo que puede Estados Unidos conceder, entonces QUE? Este tema, el de futuras negociaciones, el de una revisión más y las alternativas a seguir en caso de que la revisión no reivindique para Panamá sus derechos territoriales y la efectiva y plena jurisdicción en la Zona del Canal de Panamá, es el que estudiaremos en los capítulos V y VI de esta tesis.



PARTE TERCERA

ALTERNATIVAS Y SOLUCIONES A LA CRISIS CONTRACTUAL  
EN MATERIA CANALERA  
(EL FUTURO)

## FUTURO DE UN CANAL

El agua pasa en ti como un cuchillo  
y separa el amor en dos mitades  
con un frío de dólares metidos  
hasta la empuñadura en tus panales;  
yo te digo las penas que yo siento  
si otros no ven estas calamidades  
piensa que estoy perdido o que bebí  
demasiadas botellas en tus bares,  
pero estas construcciones, estos lagos,  
estas aguas azules de dos mares  
no debe ser la espada que divide  
a los felices de los miserables,  
debiera ser la puerta de esta espuma  
la gran unión de dos mundos nupciales:  
un pequeño camino construido  
para hombres y no para caimanes,  
para el amor y no para el dinero,  
no para el odio, sino para los panes,  
y hay que decir que a ti te pertenece  
este canal y todos los canales  
que se construyan en tu territorio;  
éstos son tus sagrados manantiales.  
El manantial del mar que te rodea  
es tuyo, es una vena de tu sangre  
y los vampiros que te devoran  
deben hacer valijas y marcharse  
y sólo tu bandera de navío  
debe mover el viento de la tarde:  
el viento panameño que pregunta  
como un chiquillo que perdió a su madre  
dónde está la bandera de su patria.  
Está esperando, y Panamá lo sabe.  
Y lo sabemos los americanos  
desde la Patagonia al Río Grande:  
una sola bandera en el canal  
debe mover su pétalo fragante:  
no puede ser bandera de piratas,  
sino una rosa más de nuestra sangre  
y el puro pabellón de Panamá  
presidirá el camino de las naves.

Pablo Neruda

(Poema dedicado por el ilustre e insigne poeta  
chileno a Panamá y a su pueblo. Tomado del  
libro de Julio Yau V., El Canal de Panamá,  
Calvario de un Pueblo).

## INTRODUCCION

Entramos ahora en el aspecto más difícil de nuestro trabajo, cual es el de plantear los medios o alternativas que posibiliten la solución de la crisis contractual panameño-norteamericana, no sólo dentro del marco puramente jurídico, sino inclusive dentro del político. Pero como ya dijimos, no es fácil. Además, no creemos que sea estrictamente necesario plantear soluciones, las que podrían caer dentro de una concepción especulativa y un tanto subjetiva. Sin embargo, nos arriesgamos a ello porque las alternativas son pocas -concretamente dos-, y aún en el supuesto de que nos inclinásemos por una de las dos, siempre sería en el también supuesto de que la primera fracasase.

La investigación por nosotros realizada nos conduce, forzosamente, a dos conclusiones básicas, a saber: Primero. En las relaciones con los Estados Unidos de América se ha procedido siempre con evidente falta de tacto y abundante improvisación e insensatez; Segundo. Se ha querido ocultar una realidad, justificando procederes y actuaciones pretéritas, achacando todos los males a la prepotencia e intransigencia yanquis (actitudes que sin lugar a dudas son las mayores responsables de la situación que por casi setenta años impera en las relaciones panameño-norteamericanas en torno al Canal de Panamá), pero sin admitirse que la posición tradicional panameña a través del tiempo ha sido la más cómoda: la dócil aceptación, la gran dosis de transigencia, el fútil patriotismo y el inigualable entreguismo de nuestros dirigentes, negociadores y legisladores.

Aceptamos, con humildad, que lo hasta ahora expuesto no contiene nada nuevo, no descubre nada que no haya sido revelado, porque seguimos creyendo que la fidelidad al texto sigue siendo el primer deber

del historiador; lo que buscamos no es la repetición de los textos, de los mismos testimonios, sino un concierto de testimonios a la vez independientes y convergentes, diversos en su forma y parecidos en cuanto al fondo. Como afirmara el historiador, profesor León E. Halkin, "el respeto de los textos es una cosa, y otra el culto de los textos" (1).

Por ello, independientemente si lo hemos conseguido o no, la investigación realizada es para nosotros, en el plano puramente personal, un logro efectivo y positivo que nos permitirá una concepción más objetiva en nuestras conclusiones, por un lado, y señalar, por el otro, el subjetivismo de que han hecho gala los historiadores, ensayistas y hasta juristas panameños en la materia que nos ocupa.

Si los dos primeros capítulos presentan el aspecto histórico anterior a la firma del Tratado Hay-Bunau Varilla y lo acontecido en torno a la firma del mismo (lo que viene a ser una introducción al tema principal: las relaciones contractuales panameño-norteamericanas), si los dos siguientes no hacen sino presentar al lector una narración de los actos reformatorios al tratado original, la forma en que se negociaron y sus efectos (aunque hemos analizado las cláusulas principales de cada uno de ellos), podríamos dar por concluido este trabajo si escribir una "nueva historia de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos", hubiera sido toda nuestra intención. Pero no se ha limitado nuestro trabajo a esa única dimensión, ya que para hacerlo así significaría, ni más ni menos, repetir conceptos (que son muchos los que lo han hecho),

---

(1) León E. Halkin, Iniciación a la Crítica Histórica, traducción y prólogo de German Carrera Damas, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1968, p. 57.

criticar actuaciones (que es la posición más cómoda), sin sugerir siquiera soluciones; no pretendemos tampoco decir que las soluciones son producto de nuestra particular imaginación, puesto que tienen un fondo real y por ello las proponemos; son producto de nuestras investigaciones y su aplicación no depende de nosotros (qué más quisiéramos), y como decíamos en nuestras "palabras iniciales", a manera de prólogo, "el lector puede compartir o rechazar nuestros juicios y valores".

Tan sólo advertimos que la hora ha llegado para Panamá: la de lograr una solución de equidad y de justicia sobre el problema del Canal; de tomar decisiones trascendentales. A nuestros dirigentes actuales los va a juzgar la historia más por lo que decidirán muy pronto en lo atinente a nuestras relaciones con los Estados Unidos que por lo que han hecho desde que asumieron el mando en octubre de 1968 (2). Un mal paso sería causa de una enorme frustración para nuestro pueblo que, necesariamente, ha alimentado y seguirá alimentando ilusiones de un tratado mejor.

Lograr una solución de equidad y de justicia sobre el problema del Canal no es otra cosa que una revisión del tratado de 1903 y posteriores acuerdos que lo reforman y que se encuentran vigentes, pero no una revisión más, un acuerdo más que solamente cambie la forma y no el fondo, sino un acuerdo que elimine las causas de conflicto, que reinvidique para Panamá, como decíamos antes, sus derechos soberanos en la

---

(2) Desde el 11 de octubre de 1968 asumieron el mando político en Panamá un grupo de militares que encabezados por el entonces Mayor de la Guardia Nacional de Panamá, Omar Torrijos Herrera, dieron fin al último gobierno constitucional panameño que presidía el Dr. Arnulfo Arias Madrid. Posteriormente, este gobierno "de facto" militar se convirtió en "de jure" (11 de octubre de 1972), al ser elegido Presidente Constitucional de la República Don Demetrio Lakas.

Zona del Canal, que traiga como consecuencia la eliminación y desaparición del enclave colonialista que los Estados Unidos mantienen en la faja canalera, que abroge materialmente la cláusula de perpetuidad, que redunde para Panamá en mayores beneficios como Estado propietario del terreno que es, como único ribereño de la vía acuática que es, que en fin, se admita que las reclamaciones y aspiraciones nacionales (débilmente planteadas anteriormente) han sido justas y equitativas, aunque hayan dormido el sueño de los justos.

Pero Panamá no puede presentarse a la mesa de negociaciones sólo a escuchar propuestas; debe llevarlas a ella y hacer caso omiso a las contrapropuestas yanquis. Somo particulares pues, de las negociaciones, esto es, de la revisión de cualquier tratado hecho inaplicable por razón del cambio de las circunstancias, máxime de aquellos, como el Hay-Bunau Varilla, concertados sin plazo de vigencia. Pero repetimos, es necesario negociar un pacto totalmente nuevo, diferente a los vigentes, sin perpetuidad, sin cesiones territoriales no sujetas a jurisdicción panameña, etc. También sugerimos que se negocie con los Estados Unidos, simultáneamente con el tratado relativo al actual canal y al futuro canal a nivel del mar, un tratado de neutralización de la vía acuática y que para ello se invite a las grandes potencia y a todos los Estados a garantizar dicha neutralización. Cómo, de qué manera, nos ocupamos en el capítulo V de esta tesis. Debemos casi supeditar el nuevo tratado a esta condición, es decir, plantear en términos inequívocos que la conclusión de un nuevo acuerdo sobre el Canal de Panamá (y del nuevo Canal) no prosperará si los Estados Unidos no se avienen

a negociar -con las grandes potencias garantizándolo- un tratado multilateral de Neutralización de la República de Panamá y del Canal.

Planteada queda ya la primera alternativa: Revisión-Neutralización. La segunda, más compleja y difícil, sólo sería llamada en causa si la primera no prosperase, esto es, si Panamá no lograra un tratado justo y equitativo en el cual se asegurasen para los Estados Unidos, Panamá, y los terceros Estados el perfecto funcionamiento de la vía y el libre uso de la misma para los buques de todas las banderas en igualdad de condiciones, por una parte, y la satisfacción de las demandas panameñas, de las aspiraciones mínimas panameñas, por la otra. Y cuál podría ser esa segunda alternativa, sino la única salida posible: la Rescisión del tratado.

En el Capítulo VI planteamos la posibilidad, nada remota, de rescindir unilateralmente el tratado porque se encuentra en violación de una norma imperativa de Derecho Internacional General, esto es de una norma de ius cogens, lo que hace al tratado nulo. Pero advertimos desde ya que esta solución -al margen de que sería planteada con convicción-, corre el riesgo de ser llamada ilusoria. Es cierto que a la luz de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados el Estado que invoque la nulidad de un tratado como contrario a una norma imperativa se somete en último análisis a la jurisdicción de un órgano arbitral o del Tribunal Internacional de Justicia (3), pero no menos cierto es que

---

(3) Véase texto completo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en Paul Reuter, La Convention de Vienne sur le Droit des Traités, París, 1970. Véase, además, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional. Vol. 3, 1970; Véase También José A. Pastor Ruidrejo, La Determinación del contenido del 'ius cogens', Ponencia a la Comisión II del Noveno Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, celebrado en Lisboa, 2-11 noviembre de 1972, publicación de la Secretaría General del I. H. L. A. D. I., Madrid, 1972.

los Estados Unidos, como cocontratante, no aceptarían el fallo de tribunal alguno en relación al caso de Panamá porque sabido es que no existe tribunal internacional con jurisdicción compulsiva que hubiese de declarar la nulidad del tratado y su rescisión. Pero ello no implica que no se acepte, como principio general de derecho, que es nulo todo tratado en oposición con una norma imperativa del Derecho Internacional General (*ius cogens*), entendiendo como tal, una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter (artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

También podría ser alegado por Estados Unidos que la Convención de Viena no ha entrado aún en vigor, que la misma no es retroactiva, que Panamá ni la firmó, ni se ha adherido a ella, etc., argumentos de indudable validez, pero que desconocerían la validez del principio universalmente consagrado del *ius cogens*.

Igual suerte correría una denuncia unilateral del tratado si se invocase para ello el artículo 60 de la misma Convención de Viena que alude a la terminación de un tratado o suspensión de su aplicación como consecuencia de su violación (violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado); si se invocase el artículo 103 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas para pedir la nulidad del Tratado Hay-Bunau Varilla en tanto en cuanto a este último es incompatible con el mencionado artículo porque comporta una violación del principio de autodeterminación, y finalmente, si Panamá alegara, para dar por terminado el tratado, que ha habido un cambio fundamental de



circunstancias (principios de la *Rebus sic Stantibus*, implícita en todo tratado).

No obstante ello, analizamos cada una de estas probabilidades. Finalmente, como una variante de esta segunda alternativa, y apartándonos de toda solución jurídica y diplomática que conlleve a un nuevo pacto o eventual terminación del tratado, queda a Panamá un solo camino: la vía política. Intentar gradualmente canalizar la atención del mundo -de los países industrializados, de los países socialistas y del tercer mundo- hacia la causa de Panamá. En defensa de la acción jurídica cabe una diplomacia hábil que invoque principios revolucionarios, una acción política inteligente que capitalice la solidaridad del bloque de países del tercer mundo, porque jurídicamente, no vemos camino abierto. En las circunstancias actuales, hay más posibilidades de profundizar en este aspecto, pues ya "la zona de influencia -como sostuvo el internacionalista español Dr. Modesto Seara Vázquez (4)-, no es determinante como antes, por lo que bien cabe la acción independiente". Y agregaba más adelante, refiriéndose a la reversión del Canal de Panamá, que la misma es inevitable "y que esto puede lograrse acelerando un proceso que permita este fin porque las acciones políticas dependen del convencimiento de una idea y si hay fe en el pueblo panameño, suya será la victoria final". Se refiere, sin lugar a dudas, a la nacionalización (aunque él la llama reversión) del Canal de Panamá.

En torno a la nacionalización, la posición de Panamá en el terreno político es mucho más fácil. Panamá podía invocar la situación de

---

(4) Conferencia dictada por el Dr. Modesto Seara Vázquez, el 14 de agosto de 1972 en el Paraninfo de la Universidad de Panamá.

semicolonialismo, problemas de la dignidad nacional, la soberanía no limitada y los derechos derivados de esa soberanía, pues el ejercicio de las facultades jurisdiccionales y todo lo que constituyen los atributos visibles y eficaces de la soberanía deberían pasar al Estado panameño, como el canal mismo, y para todo ello un instrumento de apoyo sería la resolución 1514 de las Naciones Unidas que exige que aquellos territorios sometidos a intervención colonialista, pasen a un régimen de plena soberanía. Y la soberanía de los pueblos prevalece sobre sus recursos naturales fundamentales y en el caso de Panamá, el canal es uno de sus recursos naturales fundamentales.

He aquí pues, el contenido fundamental de nuestra tesis doctoral. Debe entenderse, repetimos, que vemos una solución diplomático-jurídica, vía nuevas negociaciones con los Estados Unidos, es decir, a través de la revisión del tratado de 1903; a falta de un tratado justo, esto es, en defecto de la acción jurídica y diplomática, queda la acción política que debe agotarse primeramente frente al Derecho Internacional, aunque la suerte de Panamá corre casi pareja a la suerte del Derecho Internacional Positivo en la medida en que la práctica de los Estados, la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales, la doctrina y los organismos encargados de la codificación de este derecho señalen expresamente qué normas tienen carácter imperativo y, posteriormente, en caso de tardar ésta (el procedimiento es lento, pero realista -sostiene Pastor Ruidrejo (5)), queda tiempo suficiente para una decisión política, mientras el Canal se hace viejo y obsoleto.

---

(5) José Antonio Pastor Ruidrejo, op. cit., p. 14.

CAPITULO V

LA REVISION DEL TRATADO HAY-BUNAU VARILLA:  
PRIMERA ALTERNATIVA

## CAPITULO V

### LA REVISION DEL TRATADO HAY-BUNAU VARILLA: PRIMERA ALTERNATIVA

"... Y en este texto paradógico, contradictorio, confuso y exorbitante, radica el veneno del problema del Canal, y de Panamá: no en el resentimiento de unos desagradecidos antropoides contra sus bienhechores, únicos capaces de sostener el Canal, según las versiones injuriosas que difunden los medios de información de los que 'tomaron' el canal como un 'res nullius' caída del cielo. Si no en la incompatibilidad entre el status del Canal y todo el sistema contemporáneo de Relaciones Internacionales, que consagran un mínimo de equitativa paridad, más o menos recíprocitaria, en los tratos entre los pueblos y entre los estados... No hay otro remedio sino empezar de nuevo... que desaparezcan las perpetuidades, unilateralidades, exclusiones, intromisiones y demás maneras de eternizar las dos extremadas situaciones que creó el Tratado".

(José M. Cordero Torres, en El "Status" Internacional del Canal de Panamá.

La sexta revisión del Tratado Hay-Bunau Varilla empieza con un saldo desfavorable para Panamá, puesto que en las cinco anteriores revisiones del pacto de 1903, Panamá tan sólo ha logrado migajas, aunque algunas de las revisiones pudieron ser peores que el tratado impuesto en 1903; afortunadamente ni el tratado de 1926, ni los proyectos de tratados de 1967 pudieron pasar a formar parte del 'expediente canalero', por lo que podemos afirmar que, además del tratado original, los tres acuerdos posteriores que le reforman (Convenio Taft, de 1904; Tratado General de 1936 y el Tratado de 1955) conforman este expediente saturado de incongruencias, contradicciones, cláusulas leoninas y vicios de nulidad, de

interpretaciones unilaterales que por casi tres cuartos de siglo se han constituido en causas de conflicto permanente entre las dos naciones contratantes. Estas causas de conflicto son principalmente seis: La lucha contra la perpetuidad; la lucha por la soberanía; la lucha por la neutralización; las bases militares, navales y aéreas y la seguridad y protección del Canal; la insuficiencia de beneficios directos e indirectos para Panamá; y, finalmente, la interpretación unilateral norteamericana del tratado del Canal.

Estas causas de conflicto se dieron cita desde que la Convención del Canal Istmico entrara en vigor a principios de 1904 y se han ido agravando con el correr de los años; por eso, antes de entrar a revisar el tratado una vez más, Panamá debe sentar como premisa inicial la eliminación de las causas de conflicto, tal cual hizo en 1964 cuando se inició el proceso negociador que culminó en los fatídicos proyectos de tratados de 1967, solamente que las causas de conflicto persistían al final de dichas negociaciones.

¿Qué debe Panamá reclamar en relación con cada una de estas causas que mencionamos y que el Departamento de Estado norteamericano sabe perfectamente que existen? La respuesta la veremos de inmediato.

1. Las Causas de Conflicto en la Convención de 1903 y en los Acuerdos que la reforman - Planteamientos en futuras negociaciones.

a) La Lucha contra la Perpetuidad.

Toda estipulación a perpetuidad lleva, en derecho internacional, la semilla de su propia ineficacia por el principio universalmente admitido de "rebus sic stantibus" que deja sin eficacia una estipulación cuando han

variado las circunstancias que prevalecieron al adoptarse. Por este principio, y por otras razones que posteriormente analizaremos, el artículo II de la Convención de 1903 (tratado Hay-Bunau Varilla) por el cual Panamá concedía a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado Canal, no tiene, jurídicamente, alcance eterno como pretenden los norteamericanos.

Los privilegios concedidos a los Estados Unidos debían tener un plazo fijo, toda vez que los contratos de vigencias infinitas equivalen a ventas. Colombia en el siglo pasado se esmeró en registrar en cada contrato un término de expiración de los privilegios. El contrato de 1835 fue de 50 años; el de 1838 fue de 60 años, el de 1851, de 59 años; los de 1852 y 1878 fueron de 99 años; los de 1869 y 1870 de 100 años. El tratado Herrán-Hay fijó igual plazo de 100 años, pero prorrogables (1). En todos estos tratados, a excepción del Herrán-Hay, se establecía que al expirar el plazo de los privilegios el Canal pasaría a poder de la República de Colombia.

En el Tratado de 1903, entre Panamá y los Estados Unidos, éstos aprovecharon todas las circunstancias de menoscabo de la personalidad naciente de la República de Panamá para imponerle un tratado leonino sin plazos, rompiendo todos los precedentes históricos. La lucha del pueblo panameño contra la vigencia de la perpetuidad ha sido constante,

---

(1) Carlos Iván Zúñiga, La Raíz Histórica de Nuestra Causa, artículo aparecido en "La Estrella de Panamá", domingo 19 de enero de 1964, p. 4, cols. 1-4. Véase también supra, Capítulos I y II.

impugnándose la misma por humillante y porque en materia de Derecho Internacional, no se estila, entre naciones, contratar sin plazos.

La perpetuidad del tratado es inmoral; nada en derecho internacional debe ni puede ser eterno, excepto la paz y los tratados de límites, pero una concesión de privilegios nunca. Se trata pues, de una figura muy curiosa, única, un arrendamiento a perpetuidad, términos que se rechazan, puesto que no se concibe un tratado por el cual un Estado ceda a otro en uso parte de su territorio para siempre, y si ocurre, la menos que diríamos es que constituye un tratado contra bones mores, por consiguiente nulo. "Son manifiestamente atentatorios -sostiene Lucio Moreno Quintana-(2), los tratados sin plazo (per saecula saeculorum), al derecho de independencia de los Estados".

Cierto es que en 1967, al negociarse los tres proyectos de tratados, la convención de 1903 quedó abrogada (Proyecto de tratado relativo al Canal de Panamá, esto es, al actual canal), pero se trataba sólo de una abrogación formal puesto que en el proyecto relativo a la defensa del Canal actual y del futuro canal a nivel, los negociadores de los Estados Unidos incluyeron una cláusula según la cual ese tratado de defensa continuaría en vigor, indefinidamente, mientras no se celebrara un tratado nuevo que lo sustituyera, lo que equivaldría a una estipulación de perpetuidad para el tratado de defensa que es, precisamente, el que mayor preeminencia le daría al poder de los Estados Unidos en el Istmo.

Ante futuras negociaciones o revisión del tratado del canal, Panamá debe plantear en términos enérgicos la abrogación de ese tratado y de todos los acuerdos que componen el "expediente canalero", lo que

---

(2) Lucio Moreno Quintana, Tratado de Derecho Internacional, tomo I, Editorial Sudamericana S. A., Buenos Aires, 1963, p. 558.

significaría, en primer lugar, que cesa la perpetuidad. Luego debe plantear un término corto de duración, y no aceptar, de manera alguna, cualquier propuesta norteamericana en el sentido de una duración prolongada con mayores beneficios económicos, lo que equivaldría a una perpetuidad disimulada. Tampoco debe aceptar Panamá un plazo largo de duración para el actual canal de esclusas y que éste sea concertado en función de un nuevo canal a nivel del mar o de una ampliación del actual canal a través de la construcción de un tercer juego de esclusas; no supeditar ni condicionar el tratado relativo al actual canal de Panamá, ni la duración que en él se fije, a ningún otro tratado concerniente a futuro canal, puesto que en este subterfugio estriba la suerte que pueda correr una duración corta, en figuras y en el papel, pero larga e indefinida si se relaciona con futuro tratado para un canal a nivel o construcción de un tercer juego de esclusas.

Los Estados Unidos saben que el canal se hace viejo y no quieren pensar siquiera en la posibilidad de otorgar a Panamá, mediante tratado, la posibilidad de revertir el canal a su poder en un plazo determinado -mucho menos si éste es corto-, si antes no se han asegurado de la construcción de un nuevo canal a nivel del mar o de la ampliación del actual. Sabemos perfectamente, puesto que ya sucedió en 1967, que los negociadores norteamericanos no aceptarían negociar la abrogación de los pactos vigentes si Panamá no les asegura que se discutirá, simultáneamente con el tratado del actual canal, un acuerdo relativo a la construcción del futuro canal. Si Panamá se mantiene firme, y no cede a las pretensiones yanquis, se mantendría el status quo, indefinidamente, y mientras tanto el viejo canal se hace vetusto y obsoleto.



Admitimos, y es lo más probable que ocurra, que los Estados Unidos aleguen, ante una negativa panameña de negociar simultáneamente los dos tratados, que están autorizados, o mejor dicho, que tienen un derecho claro a construir un tercer juego de esclusas, basando tal aserto en el Canje de Notas Hull-Boyd (supra, Cap. IV, ps.222-230 ) que les confirió, inmoralmente como ya vimos, el derecho a mantener perpetuamente el canal, interpretando ellos por mantenimiento la "expansión y nuevas construcciones" de género indiscriminado de o en la vía interoceánica, hasta el grado de que la acción de mantener el Canal pudiera efectuar una transformación en la estructura del Canal. La Cancillería panameña no interpreta de igual manera que los Estados Unidos.

Pudiera suceder entonces, que los Estados Unidos, sin mediar el consentimiento de Panamá, intentaran hacer las obras de ensanche (3). Ante tal actitud, inexistiendo cláusula de arbitraje en los tratados, por el cual podría dirimirse si el aludido Canje de Notas es válido a la luz del Derecho Internacional, y aún en el supuesto de que lo sea, si la palabra "mantenimiento" puede interpretarse como sugieren los norteamericanos, sólo cabe esperar que se imponga la fuerza, lo que en nada favorece a los Estados Unidos a estas alturas y bien saben ellos, tras la experiencia de Vietnan, que el uso de la fuerza no es buen argumento para negociar.

---

(3) En el presupuesto de los Estados Unidos para el año 1972, en la parte relativa al Canal (p. 379) se destinan algunas partidas para mejorar el tránsito por el mismo. Específicamente, para "Las mejoras de la Capacidad del Canal de Panamá, Fase II", se destinan \$2,300,000.00 (U. S. Budget, 1972, Panamá Canal Capacity Improvements, phase II).

b. La Lucha por la Soberanía de la Plena Jurisdicción Efectiva.

La posición oficial panameña, desde 1904, ha sido siempre consistente en cuanto a sostener que la República no ha hecho cesión de territorio, ni ha efectuado traspaso absoluto de soberanía sobre la Zona del Canal; que los poderes y facultades otorgados a los Estados Unidos se limitan a aquellos que son necesarios para la construcción (hasta 1936), operación, mantenimiento, saneamiento y protección de la vía acuática. Nadie discute que en virtud de la Convención de 1903 Panamá otorgó a los Estados Unidos ciertos derechos y poderes jurisdiccionales sobre la faja de terreno en que habría de ser construida la vía interoceánica, pero solamente para los fines arriba mencionados (competencia jurisdiccionales funcionales), habiendo retenido todos aquellos poderes y facultades que pueden ejercerse sobre la Zona y que no son necesarios para los fines de construir, mantener, sanear, proteger y operar el canal.

Los Estados Unidos, por su parte, en una serie ininterrumpida de pronunciamientos han sostenido, desde 1903, que no existe tal reserva de derechos, poderes y facultades a favor de Panamá en la Zona del Canal. E interpretando en forma aislada y literal la cláusula III de la Convención de 1903, insisten en que dicha cláusula no sólo les otorgó todos los derechos, poder y autoridad como si fueran soberanos, sino que además excluye a Panamá del ejercicio de cualquier derecho o autoridad en la Zona. Sabemos que esta manera de interpretar un tratado es contraria al Derecho Internacional (Véase Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Artículo 31).

No entraremos aquí a considerar la eficacia o ineficacia de la soberanía en la defensa de los intereses de las naciones pequeñas - concretamente Panamá en el caso que nos ocupa- puesto que hoy día -como afirma Benedetti (4)-, "el descrédito de la soberanía es casi total, hasta el punto de que son muy pocos los tratadistas serios que la emplean para describir la complicada estructura del Estado Moderno y sus relaciones con los organismos internacionales". El gran maestro vienés, Hans Kelsen, en su tratado "Principios de Derecho Internacional Público" analiza el problema medular de la superioridad o inferioridad del Derecho Internacional en relación con los órdenes jurídicos nacionales, para llegar a la conclusión de que la única forma como es posible concebir el Derecho Internacional como un sistema de normas obligantes que regulen la conducta mutua de los Estados, es negando el concepto de ~~soberanía nacional~~ (5).

El argumento utilizado por los partidarios de la soberanía consiste en sostener que ésta, por concebir al Estado como una potestad que no reconoce poder superior alguno, es la mejor arma que pueden esgrimir los países debiles en contra de las grandes potencias en defensa de sus legítimos intereses nacionales y su integridad territorial. No negamos que en determinadas coyunturas históricas la idea de la soberanía nacional puede ser de positiva utilidad, particularmente por la fuerza emotiva que siempre despierta en las masas ciudadanas. Más es obvio que se trata de un argumento relativo, en el sentido de que sólo puede tener

---

(4) Eloy Benedetti, op. cit., p. 12.

(5) Hans Kelsen, Principios de Derecho Internacional Público, traducción al español por Hugo Caminos y Ernesto C. Hermida, Editorial, "El Ateneo", Buenos Aires, 1965, ps. 94-95.

validez en la medida en que el concepto de soberanía mantenga influencias sobre las masas.

Salta a la vista que la cuestión básica para Panamá, tanto jurídica como práctica, es harto más compleja que el mero reconocimiento de quién es el soberano titular del territorio en que se encuentra construido el canal. "Lo importante para Panamá desde el aspecto jurídico -sostiene Benedetti (6)-, es precisar el origen y validez de las normas que rigen en la Zona del Canal, a fin de constreñir el cúmulo de atributos y facultades usurpados por los norteamericanos abusando de la fraseología de la cláusula III del tratado de 1903. Lo importante para Panamá -agregamos nosotros-, siempre en el supuesto de que lo que se quiera es que los Estados Unidos continúen administrando el canal, y para ello mantengan ciertos poderes y facultades jurisdiccionales para los fines de mantener, funcionar y operar el canal de Panamá, es ejercer plena y efectivamente sobre la Zona del Canal todos aquellos poderes y facultades jurisdiccionales que no son necesarios para los fines mencionados, esto es, jurisdicción plena y efectiva que conlleva la facultad de legislar y aplicar la ley, ejercer el derecho de policía, como función preventiva y represiva para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del gobierno panameño en las esferas legislativas ejecutiva y judicial.

Con estos objetivos en mira, al Estado panameño le corresponde el ejercicio en todo su territorio de la jurisdicción en sus ámbitos terrestres, marítimo y aéreo, sobre las personas y las cosas, sean éstas nacionales o extranjeras, con base en el principio de la jurisdicción exclusiva,

---

(6) Eloy Benedetti, op. cit., p. 27.

reconocido por la comunidad internacional como uno de los derechos y deberes fundamentales del Estado, tomando en cuenta que esa jurisdicción es incompatible con potestades análogas de parte de otro Estado.

La naturaleza de la relación jurídica Estado-Territorio ha provocado controversias doctrinales, y entre las teorías propuestas, la más novedosa pertenece a un discípulo de Kelsen, otro vienés, Alfred Verdross, de particular interés para nosotros por los ejemplos que menciona. Verdross describe a los Estados como comunidades humanas que ejercen su señorío en un espacio determinado. Ese señorío se compone de un haz de derechos territoriales, conferidos por el Derecho Internacional, similares a los derechos reales del Derecho interno, por cuanto son como éstos, derechos absolutos, esto es, valen erga omnes frente a todos (7).

~~El más amplio de los derechos territoriales es la soberanía terri-~~  
torial, o sea, el derecho de disposición plena sobre un territorio en virtud del Derecho Internacional. Sin embargo, Verdross distingue la soberanía territorial de la supremacía territorial (8). La soberanía territorial se ha elaborado a partir del concepto romano de propiedad. Por ello una y otra consisten en atribuir al titular un derecho de disposición en principio ilimitado sobre un objeto. Pero se diferencian en que la soberanía territorial es un derecho de disposición en virtud del Derecho Internacional y la propiedad un derecho de disposición fundado en el Derecho Interno. El soberano territorial puede desplegar en su territorio la integridad de su señorío, puede impedir a otros que la utilicen; pero

---

(7) Alfred Verdross, op. cit., ps. 202-203

(8) Ibid., ps. 204-207.

puede también transferir el territorio a otra comunidad, o conferir a ésta simplemente el derecho de administrarlo en parte, o de realizar ciertos actos de señorío en determinadas partes del mismo. La supremacía territorial, en cambio, es afín a la posesión del Derecho Privado, un señorío que el Estado ejerce en un determinado territorio sobre los hombres que en él viven, a base de su ordenamiento jurídico interno, puesto que el señorío consiste en actos de legislación, administración y jurisdicción.

Para aclarar su argumentación el internacionalista Verdross cita como ejemplo el Canal de Panamá y dice: "Pero hay además de rechos territoriales limitados que pueden presentar grados diversos. El grado más alto lo representa el derecho de ocupar un territorio extraño o parte del mismo, y ejercer en él la soberanía territorial plena. Ejemplo de ello el de Estados Unidos sobre la Zona del Canal". E insiste, más adelante: "Cabe, por ejemplo, que un Estado posea la soberanía territorial sobre un territorio en el que otro Estado ejerza simultáneamente la supremacía. Así los Estados Unidos ejercen la supremacía territorial sobre la Zona del Canal de Panamá, mientras la soberanía territorial sigue correspondiendo a la República de Panamá (9). "Sería absurdo -añade Verdross (10)- pretender que los Estados Unidos ejercen en la Zona del Canal de Panamá la supremacía territorial panameña. Si es cierto que en esta zona imperan (los Estados Unidos) sobre un territorio extranjero, no lo es menos que ejercen única y plenamente su supremacía territorial, regulada por su ordenamiento jurídico propio, lo cual implica,

---

(9) Ibid., p. 204

(10) Ibid., p. 205. (El subrayado es nuestro).

naturalmente, una supresión o una limitación de la del soberano territorial. Este conserva allí, no obstante, la supremacía territorial, jurídica-mente fundada, de otro Estado, su soberanía territorial". "Ante el Derecho Internacional -concluye Verdross-, el territorio sigue siendo su territorio y puede derrelinquirlo, cederlo a otro Estado o fusionarlo con otros territorios en un nuevo Estado sin el consentimiento de los Estados Unidos " (11).

Indudablemente la teoría es sugestiva y a ella se adhieren muchos jusinternacionalistas que consideran la misma como la más acertada; sin embargo, discrepan algunos -como García Montufar, internacionalista peruano y Ex-Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Marcos, de Lima, Perú- en lo atinente a la interpretación del maestro vienés del régimen que soporta el Canal de Panamá. Dice García Montufar que "el profesor Verdross ha incurrido en sensible ligereza al vincular su teoría con el Canal. Ha pecado de simplismo, intentando reducir el problema a categorías rígidas preestablecidas" (12) y añade, a continuación:

"... advertimos (en la propia exposición de Verdross) cierta contradicción, porque de un lado asegura que los Estados Unidos ejercen la soberanía territorial plena sobre la Zona del Canal que implica la exclusión total del Estado Panameño, una virtual transferencia de territorio

---

(11) Ibid., p. 206. (De hecho, el tratado Hay-Bunau Varilla de 1903 tiene en cuenta este caso, cuando en su artículo XXIV, apartado 2°, estipula expresamente que los derechos territoriales de los Estados Unidos en la Zona del Canal no quedarán afectados por una eventual unión de Panamá con otros Estados y el consiguiente cese de la soberanía panameña).

(12) Guillermo García Montufar, Las Relaciones de Panamá y los Estados Unidos, ciclo de conferencias dictado en el Auditorium "José Dolores Moscote", patrocinado por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, los días 2 y 3 de marzo de 1966, p. 47.

los Estados Unidos ejercen supremacía territorial sobre la Zona del Canal. Por absurda desechamos la primera posibilidad. Nos quedamos con la segunda, Panamá cedió a los Estados Unidos supremacía territorial, conservando la soberanía territorial, Pero al cederse la supremacía territorial se hizo de modo completo y absoluto tal como sugiere el artículo III del tratado de 1903 si lo interpretamos aisladamente... "

Y más adelante agrega el mismo García Montufar:

"Verdross olvidó, pues, las peculiaridades de la situación, que Estados Unidos no absorbió todos los derechos de la supremacía territorial, sino parte de ellos. Y por si acaso alguien dudara... si la indecisión persistiere y alguien todavía no viera claro, recordemos que también es regla de interpretación que en caso de duda cualquiera limitación de soberanía debe interpretarse restrictivamente" (13).

La idea de Estado Soberano es una de esas nociones que despiertan vivos sentimientos patrióticos en todos los pueblos. Y así lo ha sido en el caso de Panamá. Nuestros más destacados internacionalistas creen firme y sinceramente en la clásica teoría de la soberanía; otros, si bien la rechazan como elemento integrante del Estado, al precisar el régimen jurídico de la Zona del Canal no logran liberarse de un influjo y sostienen -como Moscote- que se trata de un territorio dado en administración a los Estados Unidos y en el cual Panamá retiene soberanía titular. El Dr. Moscote, quien fuera redactor junto con Ricardo Alfaro y Chiari del proyecto de Constitución Nacional y Exposición de Motivos (1946), admitía la soberanía externa de manera, incluso, absoluta. limitándose a objetar -tal como lo hiciera Duguit- el aspecto interno de la soberanía, por ver en él un posible asidero a la arbitrariedad gubernamental (14).

---

(13) Guillermo García Montufar, op. cit., ps. 48-49.

(14) César Quintero, Derecho Constitucional, tomo I, Antonio Lehmann, Librería, Imprenta y Litografía Ltda, San Jose, Costa Rica, 1967, p.18.



Pero la solución del problema no radica como creen muchos con criterio simplista en que los Estados Unidos reconozcan la soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal. Lo importante es lograr, por medio de la negociación de un nuevo tratado, que el marco de las normas jurídicas que Panamá tiene derecho a imponer en la Zona del Canal sea ampliado hasta cubrir todos los legítimos intereses de la República de Panamá en la vía interoceánica. Y, correlativamente, el ámbito de la legislación norteamericana, limitado a aquellas esferas que son estrictamente indispensables para la eficiente operación del Canal.

No estamos de acuerdos con Illueca -ex-Embajador Panameño ante la Organización de las Naciones Unidas, Presidente del Consejo de Seguridad de la misma Organización y distinguido profesor y diplomático panameño- cuando afirma que "hacer abstracción del concepto de soberanía para radicar nuestra tesis en el poder jurisdiccional, es adoptar, sencillamente, una posición deletérea y antagónica al sentir nacional"(15). Sin embargo, por el respeto que nos merece tan ilustre jusinternacionalista panameño, la frase antes citada no podemos sino considerarla como producto de la época en que éste escribiese el ensayo (1962) y que sintetiza la conciencia nacional, el sentir nacional de esos años, cuando el elemento soberanía era la piedra angular de nuestras relaciones con los Estados Unidos, cuando se consideraba (y así lo hacía el propio Illueca) que "nada hay jurídicamente en la tesis de la soberanía que pueda perjudicar a la República; por el contrario. Debido al hondo arraigo espiritual

---

(15) Jorge Illueca, Urgencia de una Política Nacional en las Relaciones de Panamá con los Estados Unidos, en Ricardo J. Alfaro et al., Panamá y los Estados Unidos de América ante..., op. cit., p. 350.

que tiene en nuestros núcleos populares, a través de su invocación hay mucho que ganar y nada que perder" (16).

Han pasado más de diez años desde entonces y la frase que a continuación transcribimos denota un cambio total en la tesis del distinguido catedrático panameño y un giro rotundo de la política exterior panameña en relación a los Estados Unidos, al representar éste, en calidad de asesor de la Comisión Negociadora con los Estados Unidos (17), papel importante en el Gobierno actual de vocero autorizado y de Consejero en materia de tratados con los Estados Unidos. Dijo así, ante una concentración de reafirmación nacional efectuada en el campus universitario de la primera Casa de Estudios de Panamá:

"El Gobierno Revolucionario estima que el ejercicio de la plena jurisdicción panameña en la franja canalera no sólo entraña la exaltación de la imagen integrada de la República, tanto en el orden interno como en el internacional, sino que ofrece la clave para impulsar un programa dirigido al aceleramiento del progreso de la Nación y a la distribución equitativa de sus beneficios a todos los sectores del país, inclusive los grandes núcleos urbanos y campesinos que aún permanecen marginados de los adelantos de la civilización contemporánea". (18).

Finalmente, si es el espíritu que ahora anima a nuestros dirigentes, debemos sostener que el funcionamiento, mantenimiento y operación del actual canal de esclusas, para los efectos del tránsito marítimo, no requieren el ejercicio de jurisdicción por parte de un Estado distinto

---

(16) Jorge E. Illueca, Urgencia de una..., op. cit., p. 341.

(17) Panamá y los Estados Unidos, tras la suspensión de las negociaciones que culminaron en el rechazo de los tres proyectos de tratados de 1967, decidieron reanudar negociaciones a partir del 29 de junio de 1971, nombrándose por ambos gobiernos, para tal efecto, sendas Comisiones Negociadoras (Nota del autor).

(18) Jorge Illueca, Discurso pronunciado con motivo del 25° aniversario del rechazo del Tratado Filós-Hines (1947), Universidad de Panamá, 12 de diciembre de 1972. Véase texto del discurso, en "El Panamá-América", de 13 de diciembre de 1972, p. 11-B.

del Soberano Territorial. En lo que toca a las leyes aplicables en materia civil y a las leyes aplicables en materia criminal deben regir solamente las leyes panameñas, aplicadas solamente por tribunales panameños, y en ningún caso, debe aceptarse la concurrencia de tribunales mixtos. Mantenerse firme en la demanda de que Panamá debe tener la jurisdicción exclusiva en la Zona del Canal; lo mismo en cuanto a las funciones de policía.

Ya es hora de que las reclamaciones panameñas no se limiten tan sólo al despliegue de la bandera y el escudo panameños, como manifestación simbólica de esa soberanía. Además de las demandas antes mencionadas en materia de jurisdicción, Panamá debe sostener que las actividades comerciales que el Gobierno de los Estados Unidos ejercen en el territorio comprendido en la actual Zona del Canal deberán cesar al entrar en vigencia en tratado y que las actividades comerciales privadas deberán pasar a la jurisdicción panameña en un plazo breve, que al igual que el de las otras demandas jurisdiccionales, no deberá pasar de tres años, cuando no de inmediato. También debe desaparecer de inmediato el servicio postal en la Zona del Canal, ya que nada hay que justifique una dualidad en el servicio postal, por lo que el mismo debe ser enteramente panameño, aunque podría aceptarse que los Estados Unidos mantengan oficinas postales exclusivamente para su correspondencia oficial, que se envíe o proceda de los Estados Unidos al personal norteamericano empleado por el Gobierno de los Estados Unidos.

En cuanto a las tierras y aguas que comprenden la llamada Zona del Canal, la reversión de las mismas a la República de Panamá y la determinación, dentro de ellas de las que son estrictamente necesarias para

el mantenimiento y funcionamiento del Canal debe ser cuestión fundamental de nuevas negociaciones; también se deben reclamar todas las instalaciones que están en las tierras dentro de la actual Zona del Canal cuyo uso no se concederá a los Estados Unidos, las que traspasarán a Panamá libre de costo. En síntesis, evitar en lo posible cualquier fórmula de negociación que pudiera significar la concesión de tierras y aguas que se sustraigan en la jurisdicción panameña, lo que significa, a contrario sensu, que en las áreas no revertidas a Panamá por razón del mantenimiento y funcionamiento del Canal, la jurisdicción continuaría siendo de los Estados Unidos.

En materia de administración del Canal de Panamá, Panamá debe reclamar su participación inmediata en la misma y asegurarse que la actividad del Gobierno de los Estados Unidos ha de quedar limitada exclusivamente a la administración del tránsito por la vía acuática, por el período fijo que se expresaría en el tratado, a cuyo vencimiento Panamá asumiría dicha administración y la plena responsabilidad por el funcionamiento del Canal. En consecuencia, las únicas actividades que debe realizar el Gobierno de los Estados Unidos de América en materia de administración, son las que tengan relación con el funcionamiento y mantenimiento del Canal, conforme se estipule en el tratado.

Y finalmente sobre este punto, para asegurar y simbolizar la soberanía efectiva y la plena jurisdicción de Panamá en la Zona del Canal, Panamá debe insistir en que la única bandera que debe flamear en todo el territorio panameño es la bandera panameña, y no aceptar, bajo ninguna condición, que junto al pabellón nacional de Panamá pueda ondear

la bandera norteamericana, aunque ello ocurra sólo en algunos sitios específicos cercanos al Canal.

c) Insuficiencia de Beneficios Directos e Indirectos para Panamá

Antes de 1903, la Compañía del Ferrocarril de Panamá pagaba al Gobierno de Colombia una anualidad de U. S. \$250,000.00. En la Convención de 1903 Panamá perdió esa anualidad por la concesión ferroviaria, y los Estados Unidos se obligaron a pagar a Panamá una anualidad de U. S. \$250,000.00. Es decir, Panamá nada recibió en concepto de anualidad o de concesión del ferrocarril, durante nueve años (supra, nota 54, p. 189, Cap. III). Después de 1939 Panamá comenzó a recibir una anualidad, en dólares devaluados, de U. S. 430,000.00 que eran equivalentes a los U. S. \$ 250,000.00 oro estipulados en 1903 (supra, nota 17, p. 217, Cap. IV). Desde 1957 Panamá recibe como anualidad, la suma de U. S. \$ 1, 930,000.00, de un poder adquisitivo muy inferior a los dólares devaluados de 1939. Pero recordemos que por el tratado de 1955 se exigió a Panamá que rebajara en un 75% el impuesto de licores que eran vendidos (importados) para la Zona del Canal, con el resultado de que Panamá pierde, en ese concepto, una suma mayor que los U. S. \$1,500.000.00 en que fue aumentada la anualidad del Canal (supra, nota 34, p. 243, Cap. IV).

La desproporción enorme entre los incommensurables beneficios de todo orden que Estados Unidos ha recibido siempre por razón del Canal, y las mezquinas cantidades pagadas anualmente a Panamá por la concesión que hizo posible la construcción del Canal, ha sido y continúa siendo causa constante de insatisfacciones para Panamá y conflicto entre ambos gobiernos.

La era moderna, con sus arrolladoras corrientes de justicia y libertad, también existe para los panameños, y por lo tanto no podemos seguir hablando de una anualidad del Canal que equivale a una simple "renta", sino de una condición de accionistas en la obra canalera, en entera igualdad con Estados Unidos, y lo que Panamá debe percibir de la existencia del Canal en su suelo, no debe ni puede ser una suma menor que la que el Tesoro norteamericano recibe por su funcionamiento.

En cuanto a los beneficios indirectos provenientes de la operación del Canal, debe recordarse que por el artículo I del Tratado General de 1936, los dos gobiernos declararon su voluntad de cooperar en cuanto les sea factible al propósito de asegurar el goce pleno y perpetuo de los beneficios de todo orden que el Canal debe proporcionar a las dos naciones que hicieron posible su construcción. Con respecto a los Estados Unidos, los beneficios recibidos saltan a la vista en el crecimiento de su marina mercante que ha convertido a ese país en el mayor usuario del Canal, en el crecimiento de su comercio de importación y exportación, y para citar sólo los beneficios de mayor bulto, en la verdad histórica de que el Canal de Panamá fue la llave que abrió a ese país el camino para convertirse en la primera potencia del mundo (19).

En cambio, son pocos y dudosos los beneficios permanentes que Panamá pueda haber recibido indirectamente de la presencia del Canal de Panamá en su territorio. Por el Canal, Panamá perdió sus puertos

---

(19) Fundamentos de la Posición de la Cancillería Panameña en relación con el rechazo por parte de Panamá de los tres Proyectos de Tratados de 1967, carta remitida por el Ministro Panameño de Relaciones Exteriores, Juan A. Tack, al Secretario de Estado norteamericano, William B. Rogers, 5 de agosto de 1970, en Documentos Básicos de la Política Exterior del Gobierno Revolucionario (Resumen Documental), Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá, 1971, ps. 29-30.

de Panamá y Colón; por el Canal y su método de operación, Panamá no ha podido desarrollar sus potenciales actividades productivas en el intercambio internacional; por el Canal de Panamá y sus métodos de administración, el canal es un competidor desleal para el comercio y la industria de Panamá; el Canal, en vez de abrir a Panamá sus puertas hacia el comercio mundial, le ha obstaculizado o cerrado las avenidas que directamente pueden comunicarle con los mercados exteriores de Exportación o Importación; el Canal de Panamá creó una numerosa clase privilegiada con derecho a abastecerse de todo sin pagar impuestos a Panamá -los "zoneros" como les llama Camilo Barcia Trelles a los ciudadanos norteamericanos residentes en la Zona del Canal y que constituyen esta clase privilegiada 'no sólo respecto a los panameños, sino incluso relativamente a los 190 millones de norteamericanos que no gozan en la metrópoli de ese trato excepcionalmente preferente" y que el internacionalista estañol cita como ejemplo específico, no ya del neocolonialismo, sino del supercolonialismo. (20).

Además, mucho se ha hablado de las entradas que la economía panameña recibe por razón de los salarios pagados en la Zona del Canal; pero no debe olvidarse que esos salarios no son una regalía que pagan los Estados Unidos, ya que si éstos necesitan usar la mano de obra panameña, tienen que pagarle porque reciben servicios equivalentes y a veces mayores a los salarios que paga. No podría pretenderse que los panameños estaban obligados a servir gratuitamente al Canal de Panamá, como parte de las obligaciones contraídas por Panamá en adición a la concesión canalera.

---

(20) Camilo Barcia Trelles, op. cit., p. 45.

Los norteamericanos siempre se han opuesto a pagar cualquier tipo de impuesto a Panamá, (sobre la renta, sobre introducción de vehículos, de matrícula de vehículos, etc) aduciendo que los Estados Unidos solo deben efectuar un pago anual y ningún otro pago misceláneo a Panamá.

Los norteamericanos han sostenido siempre la tesis de que el canal debe funcionar y operar sin obtener beneficios y que el mismo deber ser económicamente auto-suficiente. Esto es, que no debe producir ganancias, pero tampoco pérdidas que recaigan sobre el contribuyente norteamericano. "El mantenimiento de este principio constituye -nos apunta Bendetti (21)- un triunfo de los intereses navieros, ya que implica también peajes bajos, que es el interés primordial de este grupo de presión". Y más adelante el mismo autor señala que "la economía panameña en nada se beneficia con los peajes bajos, ya que la gran mayoría de la carga que importa o exporta la República de Panamá no cruza el Canal", así como tampoco se beneficia con la exoneración de peajes establecida en su favor al no ser el gobierno panameño propietario de naves que utilicen el canal (22).

Sin embargo, el principio de operar el Canal sin ganancias ni pérdidas, no es dogma que se aplique rigurosamente ya que el Canal de Panamá siempre ha producido y aún produce varios millones de ganancia neta anual al Tesoro de los Estados Unidos, sin contabilizar, desde luego, las sumas que anualmente se economiza el Gobierno de los Estados Unidos al no pagar sus naves peajes en la vía interoceánica, ni el incalculable valor que tiene el mismo canal y su zona adyacente en la estrategia

---

(21) Eloy Benedetti, op. cit., p. 44.

(22) Ibid., p. 50.



político-militar de los Estados Unidos en el Hemisferio, importancia esta última que le ha valido, sin duda alguna, la calidad de la primera potencia del mundo.

Sobre la economía que significa para los Estados Unidos el no pagar peajes sus naves por atravesar el Canal de Panamá, estos párrafos en cifras que nos presenta el profesor Benedetti son elocuentes:

"Durante los años de guerra disminuyó drásticamente el número de naves mercantes, pero aumentó en cambio el tránsito gratis de barcos de propiedad del gobierno americano. Como consecuencia, a pesar de que durante los años de 1941 a 1945 cruzaron el Canal 29,612 naves, sólo se colectó la suma de \$48,071.289.00; lo que arroja un promedio de peaje por nave de \$1.657.10. Ahora bien, durante el año de 1955, que es un año normal de tránsito por el Canal, el promedio pagado por las naves que lo atravesaron fue de \$3.590.00 (sic). De manera que si los 26,912 buques que cruzaron el Canal durante la última guerra hubieran todos pagado peaje, la suma colectada hubiera sido de \$106,307.080.00, y no de 38.071.289.00 (sic). Es decir, que sólo durante la segunda guerra el gobierno de los Estados Unidos se ahorró en peajes la apreciable suma de \$58.235.791.10 (23)"

Ya que en cifras estamos, es prudente señalar que las naves de propiedad del Gobierno de los Estados Unidos, sean o no de guerra, no pagaron peajes en el Canal de Panamá hasta el año de 1951; a partir de esa fecha en los libros de la Compañía del Canal se le debitan al Gobierno Federal el monto de los peajes. En el Canal de Suez, por ejemplo, las naves de guerra pagan la misma tarifa básica de \$0.975 por tonelada de desplazamiento que las naves mercantes pagan; en Panamá, en cambio, sólo pagan \$0.50 por tonelada de desplazamiento (24). La

---

(23) Ibid., p. 51 (Son \$3,950.00 y no \$3.590.00; más abajo, debe leerse 48.071.289 y no 38.071.289).

(24) La medida básica que cada canal toma para cobrar los peajes, la tonelada neta, a pesar de que se la denomina lo mismo, no tiene la misma capacidad, siendo la tonelada neta del Canal de Panamá mayor que la tonelada neta del Canal de Suez. Como consecuencia, una misma nave tiene menor número de toneladas netas para Panamá que para Suez.

diferencia en los peajes se refleja en el monto de las recaudaciones de ambas vías interoceánicas. Así tenemos que en el año fiscal de 1962 cruzaron el Canal de Panamá 12,099 naves que pagaron en concepto de peajes la suma de \$58,4 millones. En el canal de Suez pasaron 17,979 barcos durante el mismo año, y se colectó en concepto de peajes la suma de \$290,5 millones. Es decir, durante el año de 1962 cruzaron el Canal de Suez 48% más naves que el de Panamá, pero se cobró en concepto de peajes el 397% más en Suez que en Panamá.

Durante el año fiscal que terminó el 30 de junio de 1967, 13,385 barcos transitaron por el Canal de Panamá con una carga total de 92,983,791 toneladas; más del 50% se dirigía a, o procedía de puertos de los Estados Unidos. Esta cifra nos demuestra claramente otro punto de interés, cual es el del enorme beneficio de que gozan el comercio y la industria norteamericanas.

Es imperativo para Panamá un aumento en el monto de los peajes, que automáticamente debe traducirse en una participación adecuada para Panamá, por su carácter de socio de la vía, y porque un aumento facilita a los Estados Unidos la "recuperación" (?) de la suma invertida en la construcción del canal. En relación con el costo de la obra, la historia es aún más triste. Los norteamericanos sostienen que del costo original de la construcción del Canal de esclusas, que fue de

---

Ello explica por qué, a pesar de no ser mucha la diferencia de la tasa básica por tonelada, en Suez es de \$0.975 y en Panamá de \$0.90, en la realidad la diferencia de los peajes sea considerable, diferencia que se hace mayor aún en el caso de los navíos de pasajeros con respecto a los buques mercantes (cargueros, cisternas, tanques, etc.) (Nota del autor).

386 millones de dólares, aún se le adeuda al Tesoro de los Estados Unidos un saldo de 317 millones de dólares. Esto quiere decir, que después de casi sesenta años de funcionamiento (el canal entró en servicio en 1914, y fue inaugurado oficialmente en 1920), solamente, se han amortizado al Tesoro norteamericano 69 millones de dólares. No tenemos idea de qué clase de contabilidad se practica en los Estados Unidos, pero no cabe duda que estas cifras no guardan relación alguna con la contabilidad que especialistas en la materia han detallado, aunque también entre éstos, las contradicciones se dan a montones. (25)

La explicación que da el Gobierno de los Estados Unidos es sencilla, y en cifras, razonables. Pero ella revela la existencia de actividades que no guardan relación alguna con los fines de la concesión, al mismo tiempo que demuestra despilfarro en gastos administrativos. Debe tenerse en cuenta que en la Zona del Canal coexisten dos organismos gubernamentales gemelos -como apunta Benedetti-(26): La Compañía del Canal de Panamá y el Gobierno de la Zona del Canal. Las actividades de ambos organismos se pagan casi exclusivamente de las entradas que produce el Canal, debido a que ninguna de las dos entidades percibe sumas apreciables en concepto de impuestos, que son las entradas normales de todo el gobierno; y tampoco por los servicios que prestan a los residentes norteamericanos de la Zona, ya que se cobran tarifas muy inferiores al costo de los mismos.

A fin de tener una idea más clara de la política económica de los Estados Unidos con respecto al Canal, conviene analizar las cifras

---

(25) Véase Vicente Sáenz, op. cit., ps. 53-58.

(26) Eloy Benedetti, op. cit., p. 55.

que aparecen en el cuadro explicativo de sus entradas y gastos de operación para los años fiscales 1960-1970, publicado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuyas fuentes son los informes anuales de la Compañía del Canal de Panamá y los Informes anuales de la Junta de Directores de la Compañía del Canal de Panamá (27). (Véase cuadro No. 5)

Según este cuadro, la operación del Canal y los otros servicios que se prestan en la Zona produjeron durante los años que se detallan una entrada bruta que varía entre los 116.5 millones de dólares en el año 1960 hasta 227.7 millones en 1970; los gastos de operación alcanzaron la suma de 86.8 (1960), 97.9 (1962), 113.2 (1964) y de 175.0 (1970) y unas ganancias netas que oscilan entre los 2.2. y los 16.4 millones de dólares. Hay que destacar que solamente hemos reproducido algunos años, pero que las cifras de los años no detallados no varían considerablemente, excepto por la ganancia neta del año 1968 que es, según los estudios de la CEPAL, la mayor registrada, con 16.4 millones de dólares.

Benedetti (op. cit., p. 56) considera como ganancia neta, en el ejemplo que cita sobre el año 1962, los renglones de costo neto del Gobierno de la Zona del Canal, los gastos administrativos y generales, así como los intereses pagados al Gobierno de los Estados Unidos por su inversión; considera, tras esta apreciación, que la cantidad pagada en concepto de interés sobre la inversión de los Estados Unidos no se

---

(27) Véase Comisión Económica para América Latina, Estudios sobre las perspectivas del Actual Canal de Panamá, estudio elaborado a solicitud del Gobierno de Panamá por la Sección de Transportes de la Subsele en México de la CEPAL, 1965, Anexo, Cuadro 3. Véase también, CEPAL, Ingresos de Panamá y Estimación del Ahorro que significa para los usuarios, doc. CEPAL/MEX/71/29/Add. 1 y The Economy of Panama and the Canal Zone, doc. CEPAL/MEX/72/28/Rev. 1, cuadro 11, p. 51.

Cuadro No. 5

CANAL DE PANAMA

INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL: Años 1960-1970

(Millones de Dólares)

Concepto	1960	1962	1964	1966	1968	1970
<u>Ingresos</u>	<u>116.5</u>	<u>129.6</u>	<u>144.6</u>	<u>169.4</u>	<u>206.4</u>	<u>227.7</u>
Directos	56.0	63.1	68.7	79.9	105.2	114.3
Peajes	51.8	58.3	62.5	72.5	93.1	100.9
Navíos Comerciales	51.0	57.3	61.1	69.1	83.9	94.7
Navíos del Gobierno de los E.U.A.	0.8	1.0	1.4	3.4	9.2	6.2
Otros servicios de tránsito	4.2	4.8	6.2	7.4	12.1	13.4
Indirectos	60.5	66.5	75.9	89.5	101.2	113.4
Venta de Mercaderías	18.0	19.8	23.3	24.4	26.6	29.4
Provisión de Servicios	16.9	14.4	18.0	23.5	24.9	27.3
Alquileres	2.7	2.8	3.2	3.6	3.7	4.1
Créditos por Mercaderías Transportadas y/o Servicios Provistos	22.9	29.4	31.4	38.0	46.0	52.6
<u>Gastos Corrientes</u>	<u>109.6</u>	<u>122.3</u>	<u>142.4</u>	<u>163.0</u>	<u>190.0</u>	<u>216.7</u>
Gastos de Operación	86.8	97.9	113.2	131.1	154.8	175.0
Directos	68.5	79.2	91.7	107.5	129.3	147.2
Costo de Mercaderías Vendidas	13.3	13.5	16.0	16.9	18.2	20.3
Depreciación	5.0	5.2	5.5	6.7	7.3	7.5
Costo Neto del Gobierno de la Zona del Canal	23.8	24.4	29.2	31.9	35.2	41.7
Anualidad a Panamá	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9
Gastos Administrativos y Generales	12.9	13.7	16.3	19.8	22.5	26.7
Intereses sobre la Inversión de Estados Unidos	8.9	9.4	11.0	12.1	12.0	11.7
Otros Pagos	0.1	-0.6	0.0	-1.9	-1.2	1.4
<u>Ingreso Neto Declarado</u>	<u>5.9</u>	<u>7.3</u>	<u>2.2</u>	<u>6.4</u>	<u>16.4</u>	<u>11.0</u>

Fuentes: CEPAL: Subsecretaría en México, Sección de Transportes, Estudios sobre las perspectivas del Actual Canal de Panamá 1965, anexo, cuadro # 3; Ingresos del Canal de Panamá y Estimación del Ahorro que significa Para los Usuarios, doc. CEPAL/MEX/71/29/Add.1, diciembre 1971; The Economy of Panama and the Canal Zone, doc. CEPAL/MEX/72/28/Rev.1, septiembre 1972, cuadro 11, p. 51.  
 Canal Zone Government, Annual Reports (Reclasificaciones y ajustes por el autor)  
 Panama Canal Company, Informes Anuales de la Junta de Directores.

justifica cuando la deuda inicial ha sido amortizada, y con creces, por los múltiples beneficios que el Canal ha traído a los Estados Unidos (comercio e industria, amén del político-militar), ora sea por la carga anual que se transporta por el Canal (71.7% del tonelaje total que atravesó el Canal en 1964, según el estudio de la Cepal, op. cit., cuadro 7, va o viene hacia, o desde puertos norteamericanos), ora por la economía que representa al Fisco norteamericano el no pago de peajes (hasta 1951) y la tarifa reducida de \$0.50 tonelada neta para navíos del Gobierno de los Estados Unidos (desde 1951). Aún admitiendo nosotros que esa deuda no ha sido saldada, esto es, que se siga pagando el interés sobre la inversión inicial y por lo tanto se la considere un gasto corriente, no vemos justificable, bajo ningún punto de vista, que los gastos administrativos y generales del Gobierno de la Zona sean tan altos, lo que significa que los emolumentos burocráticos representados en cifras considerables (26.7 millones en 1967) privan a la Compañía del Canal de un ingreso neto superior.

En realidad, un presupuesto anual de 25 millones de dólares para cubrir los gastos administrativos y generales nos parece a todas luces excesivo si se tiene en cuenta que tan sólo se atiende las necesidades de una población y un territorio muy reducidos. Además, de ello, el Gobierno norteamericano, presionado por los poderosos intereses navieros, siempre ha considerado el Canal de Panamá como una magnánima empresa de beneficencia mundial, un servicio público internacional, y lo ha manejado aplicando la política de que su operación no debe producir pérdidas ni ganancias.

Por estas razones, la fórmula tradicionalmente planteada por Panamá de que debemos recibir el 50% de los ingresos del Canal, si bien es

cierto es muy bien intencionada y patriótica, en la práctica pierde sentido y se hace inaplicable. Pero la mitad de que? La mitad de los ingresos brutos o la mitad de las ganancias netas después de la depreciación, de los intereses, de la anualidad y de una serie de cargos que ellos llevan, tienen algo de sentido a menos -como dijera en una conferencia el profesor Rubén D. Carles- "pretendamos nosotros llevar los libros" (28). No podemos pues, caer en el error de medir el canal y su significado en términos de empresa comercial. "porque medir ingresos y medir ganancias- agrega Carles-, nos llevaría entonces al punto donde ellos están situados, cuando en verdad la Zona del Canal y el Canal de Panamá representan valores y cosas muy superiores a los que muestran los libros y representan también ventajas y beneficios mucho más importantes que los que podrían presentarse en un estado financiero o en balance de ganancias y pérdidas" (29)

En contra de la tesis sostenida por los Estados Unidos de que la inversión inicial del Gobierno de los Estados Unidos en la construcción del canal no ha sido pagada, hablan por si solas las cifras del estudio que para el Gobierno de Panamá realizara la CEPAL, en el cual se pone de relieve que en la década de 1960-1970 el ingreso por concepto de peajes fue de 757 millones de dólares, que en ingreso potencial máximo debió ser de 2,601 millones de dólares y que el ahorro directo de los

---

(28) Rubén D. Carles Jr., Algunos Aspectos de la Organización y del Funcionamiento de la Compañía del Canal, conferencia dictada el día 20 de octubre de 1960 en el Auditorium de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, en Ricardo J. Alfaro et al., Panamá y los Estados Unidos de América ante ..., op. cit., ps. 266-267.

(29) Rubén D. Carles Jr., op. cit., p. 267.

usuario ascendió, según sus cálculos, a la elevada suma de 5,400 millones de dólares. Las estimaciones de la CEPAL para el período de 1971-1980 alcanzan las cifras, en cada uno de estos renglones, de 1,105 millones en concepto de ingreso proveniente de peajes; 3,599 millones en concepto de ingreso potencial máximo y 8,055 millones en concepto de ahorro directo de los usuarios. (Véase cuadro No. 6)

Los ahorros directos de los usuarios del Canal de Panamá comprenden el costo adicional que hubieran tenido que pagar de seguir otras rutas o medios de transporte alternos, así como los intereses asociados al menor tiempo en la transportación de las mercaderías. El cálculo del ahorro de los usuarios se ha hecho tomando en cuenta en cada caso el costo que les hubiera supuesto utilizar la ruta alterna propiamente dicha, el distinto tamaño de los barcos que se hubiera precisado utilizar y, en menor grado, posibles alternativas de desarrollo o cambios en las fuentes de producción y de consumo.

El ingreso potencial del Canal viene a ser así una función de dicho ahorro, que puede obtenerse para cada producto, teniéndose en cuenta también sus propias características y la situación en que se encuentran la oferta y la demanda en los mercados mundiales.

Al hacer el cálculo del ingreso potencial máximo, se trabajó con cifras relativamente agregadas (sobre la base de diez grupos de mercaderías y carga general) que, sin embargo, reflejan con un nivel apropiado de confiabilidad el límite superior a que podrían ascender tales ingresos. También cabe advertir que la complejidad de los factores que intervienen en el establecimiento de un nuevo sistema tarifario



Cuadro No. 6

CANAL DE PANAMA: RELACION ENTRE EL AHORRO DE LOS USUARIOS,  
EL INGRESO POTENCIAL MAXIMO Y EL INGRESO ACTUAL DEL CANAL, 1960 A 1980

(Millones de dólares)

Años	Ingreso del Canal de Panamá a/	Ingreso potencial máximo del Canal de Panamá	Ahorro directo en transporte de los usuarios
Total 1960-80	<u>1 862.3</u>	<u>6 201.1</u>	<u>13 455.0</u>
1960	50.9	182.0	385.0
1961	54.1	193.5	406.0
1962	57.3	200.0	420.0
1963	56.4	212.8	438.0
1964	61.1	220.0	460.0
1965	65.4	226.0	484.0
1966	69.1	240.0	504.0
1967	76.8	256.0	530.0
1968	83.9	272.0	560.0
1969	87.5	290.0	593.0
1970	94.6	309.0	620.0
1971	97.5	316.0	655.0
1972	100.4	324.0	685.0
1973	103.3	335.0	720.0
1974	106.2	342.0	750.0
1975	109.1	352.0	780.0
1976	112.0	363.0	815.0
1977	114.9	374.0	850.0
1978	117.8	384.0	885.0
1979	120.6	398.0	930.0
1980	123.4	411.8	985.0
1960-70	757.1	2 601.3	5 400.0
1971-80	1 105.2	3 599.8	8 055.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

a/ 1960-70, Informes anuales de la Compañía del Canal; 1971-80, estimaciones basadas en el estudio Economic Research Associates, Projections of Panama Canal Commodity Flows, Transits and Tolls through 1985.

indispensable para alcanzar dicho ingreso- como lo son los intereses de los diversos usuarios, las transacciones que representan, la naturaleza de los productos y el tipo de transporte que se utiliza, así como la proyección y el análisis de las tendencias de todos esos factores, y el costo de administración de un sistema complicado de peajes, dificultarían alcanzar en la práctica los valores que se han calculado como límite superior de ingresos del Canal.

Estas cifras de la CEPAL parecen conservadoras si se las compara con algunas cifras que mencionan fuentes norteamericanas. En el libro "The American Empire", editado por la Imprenta de la Universidad de Chicago en 1940, bajo la dirección de William Haas, el profesor Blanchard de la Universidad de Chicago deja establecido que el ahorro promedio en el tráfico intercostero de los Estados Unidos, a través del Canal de Panamá, esto es, entre la costa oeste y la costa este de este país, se estima alrededor de \$10,00 por tonelada y, en consecuencia, llega a la conclusión de que el costo total de Panamá está ampliamente justificado con sólo los ahorros promedios logrados en el tráfico intercostero norteamericano por el uso de la ruta del Canal de Panamá.

Otro autor americano, Bob Considine, en su libro "The Panama Canal" cita textualmente al "Gobernador" de la Zona del Canal cuando dijo, en 1948, que "la importancia del Canal de Panamá en la defensa nacional (norteamericana) se evidenció en la Segunda Guerra Mundial por el tránsito en el período de 1941-1945, de más de 5,300 navíos de combate y de alrededor de 8,500 naves militares dedicadas al trans-

porte de carga y tropas, que significó un ahorro de unos 1, 500 millones de dólares en los costos de transporte marítimo logrados durante la guerra por los Estados Unidos mediante el uso del Canal de Panamá"(30)

Es razonable, sensato y lógico que la República de Panamá tenga derecho y así lo reclama, a una participación económica, justa y suficiente, proporcional a todos los beneficios que reciban los Estados Unidos y el comercio mundial de la posición geográfica panameña. Especialmente los beneficios económicos de Panamá deben comprender la participación de Panamá en el potencial de ahorros brutos de los usuarios del Canal y de los ingresos procedentes de la explotación del canal; adecuada compensación por el uso que los Estados Unidos hacen de la posición geográfica panameña y otros recursos naturales, los beneficios tributarios correspondientes a su jurisdicción soberana, acordes con la ley panameña; la utilización óptima de los recursos humanos y naturales panameños y el pleno aprovechamiento, por parte de Panamá, del tránsito canalero para los fines de su desarrollo socio-económico.

Debe ser, finalmente, posición fundamental de Panamá en unas nuevas negociaciones que las materias de tipo económico, si bien no deben tener prioridad sobre las materias fundamentales para la dignidad nacional, como son la eliminación de la perpetuidad y la recuperación de la plena jurisdicción panameña sobre la actual Zona del Canal, no deben ser relegadas a un segundo plano, porque si de éstas dependen la dignidad, la imagen y la calidad de Estado libre y soberano, de aquéllas dependen el progreso de la nación y el derecho que tiene éste

---

(30) Citado por Jorge E. Illueca, Discurso pronunciado con motivo del... op. cit., p. 11-B, col. 7.

al aprovechamiento óptimo de su principal recurso natural, cual es su posición geográfica.

ch) La Interpretación Unilateral norteamericana del Tratado del Canal.

Esta es la mayor causa de conflicto, la causa constante de fricción entre los Estados Unidos y la República de Panamá por casi setenta años de relaciones contractuales en torno al Canal de Panamá y a la concesión otorgada a los primeros por la segunda. Ha sido conducta invariable del Gobierno de los Estados Unidos en este período la de interpretar las cláusulas de los tratados vigentes en la forma más conveniente para sus intereses y contraria a los derechos de Panamá e imponer sus interpretaciones arbitrarias e injustas con el poder que tiene, y que Panamá no ha podido contrarrestar hasta ahora.

La experiencia panameña durante los 70 años transcurridos desde la firma de la Convención Istmica de 1903 ha sido, invariablemente, la de que Estados Unidos ha actuado como juez y parte de la interpretación y aplicación de esa convención y de los tratados posteriores que la adicionan o modifican. Estados Unidos ha interpretado y aplicado esa convención y esos tratados como mejor les ha convenido ( y ya lo hemos visto a lo largo de este trabajo, por lo que sólo nos limitaremos a enunciar la causa de conflicto y las soluciones posibles en relación con esta arbitrariedad norteamericana), y Panamá no ha tenido a su alcance ningún recurso, ni jurídico, ni político para oponerse a esas interpretaciones desorbitadas y ejecuciones arbitrarias que no han tenido ni tienen respaldo dentro del texto y el espíritu de los tratados, rectamente entendidos y rectamente interpretados.

En su impotencia para exigir un trato más justo, Panamá lo que ha hecho es acumular injusticias, agravios y menosprecios que, esporádicamente, han ocasionado explosiones del sentimiento patriótico, con muy pocos beneficios prácticos, pero con una aquilatación cada vez más acerada de sus empeños para la reivindicación de sus justos derechos e intereses nacionales.

La más grave de esas interpretaciones unilaterales del tratado de 1903 hechas por los Estados Unidos la constituye la hecha del artículo III del mismo, que establece que los Estados Unidos poseerían y ejercerían los derechos, poder y autoridad que Panamá les concediera sobre la Zona, como si ellos fueran soberanos en el territorio. Ellos han interpretado que sin son soberanos en la Zona del Canal y por ello se han <sup>R</sup>arrogado poderes absolutos sobre materias que no son objeto del acuerdo, y que envuelven cuestiones diversas que ya hemos visto, tanto en el capítulo III, en el punto 1º: Poderes jurisdiccionales y privilegios de carácter político otorgados en el Tratado Hay-Bunau Varilla, cuando nos referíamos a la potestad jurisdiccional exclusiva dentro de la Zona del Canal (supra, ps. 138-153 ), como en este mismo capítulo, en el subpunto b): La lucha por la soberanía y por la plena y efectiva jurisdicción (supra, ps. 284-295).

Interpretando el tratado unilateralmente también, el Gobierno norteamericano, a través del Congreso, expidió leyes, en 1948 y 1950, que despojan a una compañía anónima de su carácter de entidad privada -como lo era la Compañía del Ferrocarril de Panamá, sujeto de derechos y obligaciones para con la República de Panamá puntualizadas en los

contratos de concesión con Colombia, de quien Panamá es sucesora-, para transformarla en una entidad singular que si por un lado conserva su capacidad de hacer negocios, de demandar y ser demandada, y a la cual se le asignó una sede comercial, como a toda sociedad anónima privada, por el otro se le erige en sociedad del Gobierno de los Estados Unidos (Government Coportation) colocada bajo la inmediata supervigilancia del Presidente de los Estados Unidos de América (Ley 808 de 1948 sobre reconstitución de la Compañía del Ferrocarril). Por la segunda ley -la 841, expedida por el 81° Congreso de los Estados Unidos el 26 de septiembre de 1950 y proclamada por el Presidente de la Unión el 29 de julio de 1951- "se reconstituye la agencia encargada del gobierno civil de la Zona del Canal", que al parecer estuvo constituida en otro tiempo y debió extinguirse después; y se crea, además, una nueva sociedad anónima (corporación) denominada "Compañía del Canal de Panamá". en la cual se refunde la Compañía del Ferrocarril de Panamá reconstituida dos años antes por la ley 808 arriba citada.

Transformación tan trascendental como la realizada por esas dos leyes en la estructura y el régimen interno y externo de las dos empresas, Canal y Ferrocarril, no fueron objeto de consulta entre los dos gobiernos ni de simple notificación al Gobierno de Panamá por el de los Estados Unidos.

También interpretando unilateralmente el tratado de 1903 y sus posteriores actos reformativos, los Estados Unidos alegan tener un claro derecho a construir un tercer juego de esclusas. Pretenden

basar su aserto en el Canje de Notas Hull-Boyd (supra, ps. 222-230).

Recordemos que por el tratado de 1903, los Estados Unidos obtuvieron el monopolio para la construcción, mantenimiento y funcionamiento de cualquier sistema de comunicación por medio del Canal o del ferrocarril a través del territorio panameño entre el mar Caribe y el Océano Pacífico (art. V). En 1955, por el tratado Remón-Eisenhower, este monopolio absoluto quedó abrogado, pero solamente en cuanto se relacione con la construcción, mantenimiento y funcionamiento de cualquier sistema de comunicación transistmico por medio del ferrocarril dentro del territorio sujeto a la jurisdicción de la República de Panamá (art. III). Los Estados Unidos mantienen, luego, el monopolio de la opción para construir cualquier canal futuro en territorio de la República de Panamá o ferrocarriles dentro de la circunscripción de la zona del Canal. Más, para valerse de él, es necesario que Panamá dé su consentimiento en otro tratado con tal fin. Pero no es así, ya que los Estados Unidos saben perfectamente que Panamá no firmaría un nuevo tratado para un nuevo canal o la adición de un tercer juego de esclusas al actual, si no se abrogan todos los tratados vigentes. Viendo, entonces, que el canal actual se torna viejo e inadecuado, esgrimen en su favor un Canje de Notas de dudosa validez y que de admitirse, como ya vimos, su legalidad, queda aún por ver si la interpretación de la palabra "mantenimiento" alcanza la expansión y nuevas construcciones, el ensanche del cauce del canal, el reemplazo de sus esclusas y la alteración del nivel del agua. Que duda cabe que de poder hacer todo esto, los Estados Unidos habrán construído un nuevo canal sin haberse antes obligado a negociar un tratado con Panamá

ni forzados, como ya dijimos, a desmantelar la maquinaria colonialista de la Zona del Canal.

Los Estados Unidos vienen insistiendo en su deseo de tener una oportunidad para extender la capacidad del canal actual mediante la construcción de ese tercer juego de esclusas o para construir un canal a nivel del mar, y vienen insistiendo también en establecer, como condición previa para la concertación de un nuevo tratado, que los dos países convengan en llegar a un acuerdo en paquete que comprenda las materias relativas a canal de esclusas, expansión de dicho canal o construcción de un canal a nivel de mar. No queremos extendernos a esta materia -la del canal a nivel- por la simple razón de que consideremos que en futuras negociaciones tienen prioridad los asuntos relativos a la existencia del presente canal y la eliminación de las causas de conflicto que del mismo se derivan, puesto que ni el planeado tercer juego de esclusas ni el proyectado canal a nivel de mar son causas de conflicto porque simplemente no se ha acordado su construcción y no existen físicamente.

Consideramos, sin embargo, de extraordinaria importancia en esta materia, resaltar los cinco principios básicos que conforman la política del gobierno panameño en materia de nuevas obras y que ha hecho saber a los Estados Unidos:

- (1) Los Estados Unidos solicitan una opción abierta que la República de Panamá no puede conceder;
- (2) En la hipótesis de un canal a nivel del mar por Panamá, la ruta que se escoja debe ser la que más convenga a los legítimos intereses panameños;



- (3) Debe ser la República de Panamá la que determine cuál es la ruta que más le convenga;
- (4) En la hipótesis de un canal a nivel del mar por Panamá o de un tercer juego de esclusas, no podrán los Estados Unidos tener derechos jurisdiccionales de ninguna naturaleza sobre tierras o aguas en la República de Panamá;
- (5) En la hipótesis de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, no podrán los Estados Unidos tener bases militares en la República de Panamá para la protección de esas obras (31).

Debe quedar claro pues, que cualquier tipo de mejoras que se le hagan al actual canal de esclusas, si las mismas tienen por objeto cambiar la estructura de las esclusas, el cauce del lago Gatún y del Canal mismo, subir el nivel de las aguas o ampliar el canal con un tercer juego de esclusas, es ilegal y por tanto, violatorio del tratado de 1903 y otros acuerdos vigentes. Pero lo triste es que, abusando de esa interpretación unilateral, los Estados Unidos lo están haciendo y como quiera que los tratados no contienen cláusula de arbitraje, puede que esta violación quedase impune como otras muchas cometidas desde 1903.

Por esta razón, y ahora más que nunca, Panamá debe actuar inteligentemente, y de pactarse un nuevo tratado (entiéndase que solamente relativo al actual canal de esclusas), y en anticipación de las controversias que puedan surgir entre los dos países en relación con la interpretación y ejecución del tratado o de las consecuencias que se deriven de cualquier violación del mismo, la República de Panamá debe proponer e insistir en convenir con los Estados Unidos el sometimiento de tales controversias a la decisión de un tribunal de arbitraje, así como también las controversias o diferencias que se susciten entre

---

(31) Citado por Jorge E. Illueca, Discurso pronunciado con motivo del... op. cit., p. 11-B, col. 7.

los dos países que sean susceptibles de afectar a terceros Estados, las que se someterán, obligatoriamente, a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia.

d) La desaparición de las bases militares, navales y aéreas y la Seguridad y Protección del Canal.

El tratado Hay-Bunau Varilla concedió a Estados Unidos el derecho de proteger el Canal y ese derecho fue regulado por el artículo XXIII de dicho tratado, limitándolo a "usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones para la protección y seguridad del Canal o de las naves que lo usen, o de los ferrocarriles y obras auxiliares" (supra, Cap. III, ps. 166-171 ). No obstante, las limitaciones impuestas a Estados Unidos por el artículo XXIII, el Gobierno norteamericano, sin consultar y ni siquiera informar a Panamá ha hecho grandiosas instalaciones militares, navales y aéreas, dentro de la Zona del Canal, que no guardan relación con la "seguridad y protección del canal", con lo cual agrava los peligros de Panamá como objetivo militar de represalia y da, a Panamá, además, la apariencia de que toda la República está supeditada a los intereses militares exclusivos de Estados Unidos, ya sean regionales, continentales o extracontinentales, en los cuales ninguna participación tiene Panamá.

El poderío militar que Estados Unidos despliega dentro del territorio de la República es pues, una causa más de conflicto que es necesario eliminar en futuras negociaciones. Como quiera que esta causa

de conflicto guarda relación con la otra que aún no hemos analizado (la lucha por la neutralización), no nos extenderemos en el estudio de la misma.

Se ha demostrado hasta la saciedad por ensayistas, cientistas políticos, estrategias militares, etc., que el Canal de Panamá es un instrumento básico en la defensa continental de los Estados Unidos. Por ello, los Estados Unidos quieren que sus fuerzas militares permanezcan en Panamá con los derechos necesarios para defender el canal, el personal norteamericano y la propiedad norteamericana, y aducen para ello que esas fuerzas militares deben tener el derecho a tomar la acción militar necesaria en el área del funcionamiento del Canal en una emergencia. Por el Proyecto de Tratado de Defensa, de 1967 (y que como ya hemos visto no fuera aprobado por el gobierno panameño), se ampliaban los derechos de Estados Unidos para toda clase de instalaciones defensivas y ofensivas no previstas en los tratados a la fecha vigentes aumentando los peligros de represalia y riesgos a la población civil; se otorgaba al Gobierno norteamericano el derecho para utilizar nuevas afeas fuera de la zona del canal, sin que para ello se requiriera la celebración de un nuevo tratado entre los dos países, con lo cual Panamá renunciaba a una de las más valiosas conquistas del tratado de 1936; así como también se otorgaba a las fuerzas militares de los Estados Unidos el derecho de tránsito libre e irrestricto en el territorio nacional, sin el previo permiso del Gobierno panameño, que fuera otra de las conquistas de 1936. Hoy día, los Estados Unidos, no han variado sus exigencias, pese a que el Gobierno panameño declaró que los

proyectos rechazados de 1967 no serían considerados como base de futuras negociaciones y le ha expresado a los Estados Unidos, en todos los tonos posibles, que no existe entre Panamá y los Estados Unidos de América ningún tratado por el cual estos últimos se hayan asegurado el derecho de establecer fuerzas militares en tiempos de paz en territorio de Panamá.

La República de Panamá no está sometida, por pacto alguno, a ningún derecho de ocupación militar por parte de los Estados Unidos. El uso y ocupación de la Zona del Canal pactados en 1903 son puramente civiles, como lo es el Canal mismo, sin perjuicio de que, en caso de conflagración internacional o de existencia de cualquier amenaza real de agresión en que peligren la seguridad de la República de Panamá o la neutralidad (?) y seguridad del canal, los dos Gobiernos puedan tomar las medidas de prevención y defensa que reclame la protección de sus intereses respectivos, surgiendo entre ellos la consulta que sea del caso (artículo X del tratado general de 1936).

Entran aquí dos conceptos que son necesarios definir. Uno, qué se entiende por neutralidad y seguridad de un Canal? y el otro, qué se entiende por amenaza real de agresión?.

Creemos en primer lugar que el mencionado artículo X del tratado de 1936 debió decir "neutralización y seguridad del canal", que es el régimen (el de la neutralización) acordado por el Canal de Panamá por el tratado original de 1903 y por el artículo III del Tratado Hay-Pauncefote de 1901, aún vigente; por el primero se puede advertir claramente que no se concedió a los Estados Unidos de América el derecho

a construir bases militares dentro de la Zona del Canal, limitándose a permitirles el establecimiento de fortificaciones, que es un término más restrictivo, y el uso de su policía y de sus fuerzas armadas y navales, no en forma permanente estas últimas ("si en cualquier tiempo fuera necesario..."), sino solamente en caso de estar en peligro la seguridad y protección del canal; por el artículo III del tratado Hay-Pauncefote (supra, Cap. I. ps. 43-48 ), los Estados Unidos adoptaron como base para la neutralización de dicho canal (aún no estaba construido) las reglas incorporadas en la Convención de Constantinopla de 1888, de las cuales hay que destacar el ordinal 2° que a la letra dice:

"II. Jamás será bloqueado el Canal, ni dentro de él se ejercerá ningún acto de guerra ni se cometerá ningún acto de hostilidad. Los Estados Unidos, sin embargo, estarán en libertad de mantener a lo largo del Canal la policía militar que sea necesaria para protegerlo contra desórdenes y actos fuera de la Ley". (32).

De más está decir que la cláusula anterior es aplicable al caso que nos ocupa por mandato expreso del artículo XVIII del tratado Hay-Bunau Varilla, que dicho sea de paso, es el único artículo del tratado de 1903 que menciona el término "neutralidad" y no se refiere a la neutralidad simple y llana entendida como la abstención de toda acción bélica ofensiva en una guerra dada (véase capítulo V, punto 2, sub-punto a): "Diferencias entre Neutralidad y Neutralización"), sino a la neutralidad permanente o perpetua, que es la neutralización, y que contrario a la neutralidad, es aplicable a Estados, territorios o accidentes geográficos (una vía interoceánica, por ejemplo). En

---

(32) Manuel B. Moreno C., op. cit., ps. 322-323.

el punto 2° de este capítulo nos ocuparemos con más detalles de este tema de la neutralización.

El otro concepto a definir, el de amenaza real de agresión, es muy vago y abstracto. Quién determina cuándo se da tal amenaza real de agresión? No creemos que sea por consulta, ya que la misma no podría darse sino en forma de tratado o acuerdo, según establece el propio artículo X del tratado de 1936 (habiéndosele dado a dicha palabra -consulta- según consta en las actas de las negociaciones de 1936, el significado de que "excepto en raros casos de emergencia, la intención de la palabra en cuestión sería con la mira a un acuerdo o convenio"). Entonces, quien determina la situación de amenaza es el gobierno de los Estados Unidos, y si de hecho lo han venido haciendo (como por ejemplo en 1964), es porque se creen autorizados para ello por el Canje de Nota Hull-Boyd ya mencionado, que interpreta como "caso raro de emergencia" -no siendo necesaria la consulta entre los dos gobiernos- aquélla que por ser súbita obligue a tomar medidas preventivas de carácter imperativo (supra, ps. 227-228 ), para salvaguardar la neutralidad (?) o seguridad del Canal. Así, podría ser "amenaza real de agresión" cualquier manifestación pacífica de estudiantes y ciudadanos panameños que en forma simbólica demostraran frente a los edificios administrativos e instalaciones militares y civiles de la Zona del Canal que la República de Panamá es soberana en la Zona del Canal o que pretendieran, simplemente, enarbolar la bandera panameña en el territorio panameño conocido como Zona del Canal.

El profesor Benedetti nos ilustra con un dato significativo; de qué manera los Estados Unidos, apartándose del régimen jurídico de la neutralización, han convertido el territorio de la Zona del Canal en una gran base de sus fuerzas terrestres, navales y aéreas, dedicadas a la defensa del Hemisferio Occidental y de sus propias costas.

Dice así:

"De las 372. 32 millas cuadradas que comprende el territorio de la Zona del Canal cedido por Panamá para la operación del Canal, sólo 13. 07 millas cuadradas, o sea un 3. 5% del total, es realmente dedicado a la operación del Canal. Un área de 15. 14 millas cuadradas, el 4. 07% son pantanos; a un total de 190. 43 millas cuadradas, el 15. 14% del área total de la Zona no se les da ningún uso; y el 37. 00% restante, o sean 137. 76 millas cuadradas, es dedicado a bases militares" (33).

Tanta área destinada a bases militares no se justifica ( y no quiere esto decir que admitamos la legalidad de las mismas), así como tampoco las bases mismas, ni siquiera como defensa del canal, puesto que es relativamente fácil interrumpir por largo tiempo el tránsito a través de la vía. "Basta solamente -afirma Yau (34)- con dañar el mecanismo de las esclusas mismas o destruir las obras auxiliares o alterar violentamente el nivel de las aguas, para paralizar el tráfico marítimo". Esa facilidad con que se puede destruir u obstruir el Canal hace ostensiblemente innecesarias la presencia de fuerzas armadas norteamericanas en la Zona; esto quiere decir, sin mayor rodeo, que el Canal de Panamá, por su naturaleza mecánica, es indefendible. Tampoco necesitaría de bases militares para su defensa

---

(33) Eloy Benedetti, op. cit., p. 70.

(34) Julio Yau V., op. cit., p. 126.

un canal a nivel del mar porque éste, al unir dos mares libres directamente, se convierte automáticamente en un estrecho natural; y finalmente, tampoco existen las bases militares para la defensa de Panamá porque la defensa del territorio nacional es atribución del Gobierno de Panamá y un Estado que no se compromete a defender su propio territorio (fue el caso cuando los Estados Unidos garantizaron la independencia de Panamá en 1903, situación que duró hasta 1936), su espacio aéreo y marítimo y terrestre, no merece llamarse tal.

Cuál es el camino a seguir? Si el canal actual es indefendible, si las bases militares no se justifican (ni están autorizadas por convenio ni tratado alguno) para la defensa del continente americano puesto que en caso de una guerra nuclear a ningún beligerante le interesaría destruir a país o países del sector latinoamericano; si las bases no se justifican para la defensa de Panamá, ni del Canal; si las bases tampoco son para la defensa del continente americano en la medida en que las mismas sirvan, en caso de guerra nuclear, para frenar cualquier ataque de cohetes, ya que en una guerra de este tipo la defensa es un mito, dada la relativa inseguridad de los sistemas de anti-cohetes; si las bases militares norteamericanas en la Zona del Canal no se justifican en caso de un canal a nivel del mar por las razones antes apuntadas, entonces para qué sirven las bases militares? Todos lo sabemos: Constituyen un centro para entrenar fuerzas anti-guerrilleras que iban al Vietnam y que están preparadas para intervenir en cualquier país de Latinoamérica, de Asia y



Africa para combatir las guerrillas o simplemente para intervenir en los asuntos internos de esos pueblos. Si para ello nada más existen las bases militares en la Zona del Canal, Panamá debe demandar su desaparición y desmantelamiento total y plantear su posición en el sentido de que corresponde a ella, como soberana territorial, la responsabilidad primordial en la efectiva protección de la seguridad del canal actual (caso de no pactarse un tratado de neutralización, que como hemos dicho al principio de este capítulo, debe supeditarse a cualquier futura negociación de un tratado relativo al canal de esclusas, y con mucha más razón, si se trata de un canal a nivel del mar, en cuyo caso correría dicha responsabilidad a cargo de las potencias garantes que no son otras que las grandes potencias mundiales, únicas que podrían violar dicho régimen de neutralización).

En consecuencia, ~~estimamos~~ ~~que sólo~~ un tratado multilateral de neutralización del Canal de Panamá, suscrito por los principales Estados del Mundo, podría atribuir a nuestro canal el carácter de vía internacional neutralizada (no neutral), aunque sometida, desde luego a la soberanía exclusiva del Estado ribereño, o sea, de la República de Panamá.

## 2. Neutralización del Canal de Panamá.

Tal cual expresáramos al principio de este capítulo, la negociación de un tratado multilateral de neutralización del Canal de Panamá debe ser condición sine qua non impuesta por Panamá en la mesa de negociaciones con los Estados Unidos. Sin esta exigencia por delante, todo intento de dotar a la vía acuática de un régimen jurídico diferente

al actual, que sea al mismo tiempo garantía para la libre navegación de los buques de todas las naciones en igualdad de condiciones tanto en tiempos de paz como de guerra, y sinónimo del desmantelamiento de las bases militares norteamericanas en la Zona del Canal, resultaría estéril y vano.

"La misión del Istmo (de Panamá) -subraya Castillero Pimentel (35)- es una misión de paz, de cordialidad hacia todos los pueblos de la tierra, rechazando la idea de que nuestra patria sirva como base militar para ninguna potencia imperialista, como cuartel para ejércitos amenazantes extranjeros, como depósitos de armas alistadas para la destrucción y la muerte". Por ser de paz la misión de Panamá y de su canal, la adopción de un régimen jurídico permanente en virtud del cual la República de Panamá, el Canal y su zona adyacente se vean exentos de toda acción bélica ofensiva, es imperativa en cualquier nuevo tratado relativo al Canal de Panamá.

a) Concepto de Neutralización; Diferencias entre Neutralización y Neutralidad.

Los autores y tratadistas del Derecho Internacional Público definen de diversas formas el concepto de neutralización, aunque casi todos se manifiestan acordes en el fondo. La formulación utilizada se encamina en algunos tratadistas hacia el objeto que participa de la institución que interesa, y en otros, hacia el rigorismo que envuelve la misma desde el punto de vista jurídico.

---

(35) Ernesto Castillero Pimentel, Significado y Alcance de la Neutralización de Panamá, en Ricardo J. Alfaro et. al., Panamá y los Estados Unidos de América ante..., op. cit. p. 383.

Véamos ahora, algunas definiciones del término por tratadistas internacionales. El argentino Lucio Moreno Quintana dice que la neutralización es "una condición jurídica permanente a la cual se hallan sometidos, dentro de la estructura internacional, ciertos Estados, territorios, accidentes geográficos y, aun, construcciones materiales, que prohíbe por ellos, o en ellos, toda acción bélica ofensiva"(36) Podestá Costa, otro argentino, hace de la práctica un punto de referencia para señalar que ciertos Estados, relativamente débiles y situados entre vecinos poderosos, han sido neutralizados mediante una estipulación contractual. "La neutralización responde a un interés común -afirma Podestá Costa (37)-: el Estado queda sustraído a toda posible guerra entre sus vecinos y éstos encuentran en él una especie de paragolpe". Por lo tanto, se realiza con el consentimiento expreso del Estado en cuestión y de los demás interesados; "y siendo un régimen contractual -concluye Podestá-Costa-, solo obliga a los Estados que lo han estipulado". (también admite este autor la neutralización de un territorio y de una vía navegable, aunque en cualquiera de los casos, la neutralización comporta una restricción de la soberanía). Kelsen, por su parte, se refiere a la neutralización o neutralidad permanente -como también la llama él- mediante un ejemplo. Dice que por el momento sólo la Confederación Suiza es un Estado neutralizado (declaración firmada en 1815 entre Gran Bretaña, Austria, Francia, Portugal, Prusia, España, Suecia y Rusia y a la que se adhirió Suiza el 27 de mayo de 1815); no entra pues, en

---

(36) Lucio Moreno Quintana, op. cit., Tomo I, p. 178.

(37) Luis A. Podestá Costa, Derecho Internacional Público, Cuarta edición, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1960, tomo I, ps. 90-91.

detalles acerca de este régimen jurídico especial y permanente, aunque sí lo hace cuando se refiere a la neutralidad (38). Guggenheim (39) sostiene que "un Estado que se haya comprometido convencionalmente a una neutralidad perpetua sigue poseyendo plena capacidad de obrar en D. I., pero está obligado a no tomar parte en las guerras de otros Estados y a no concertar en tiempos de paz tratado alguno que pudiera conducirle a la guerra". "Debe abstenerse por ejemplo -continúa- de todo tratado de alianza o de garantía. Pero conserva el derecho de legítima defensa si es objeto de un ataque, y puede hacer uso de represalias". Verdross, si bien no define la neutralización directamente, lo hace de una manera indirecta al definir el derecho clásico de la neutralidad, cuando dice: "Es neutral un Estado que no participa en una guerra dada. Por consiguiente, y a diferencia de lo que ocurre con los Estados Neutralizados, sólo puede haber Estados neutrales durante una guerra o durante una guerra civil si la organización insurgente ha sido reconocida como beligerante". De esta definición se desprende que la neutralización es permanente y válida tanto en tiempos de paz como de guerra (40).

Los tratadistas clásicos del siglo XIX consideraban la neutralización como una condición jurídica que implica graves limitaciones a la soberanía, limitaciones jurisdiccionales que son aún más vastas cuando la neutralización obedece a la existencia de una vía marítima

---

(38) Hans Kelsen, op. cit., p. 70 y ss.

(39) Citado por Verdross, op. cit., p. 141.

(40) Alfred Verdross, op. cit., p. 399.

de uso mundial. Admitimos entonces, que la tesis de neutralización del Canal de Panamá lejos de reforzar la tesis de la soberanía panameña en la Zona del Canal, lo que hace es poner de relieve la importancia del Derecho Internacional, al cual es necesario considerar de manera muy especial en la elaboración de cualquiera teoría sobre el status jurídico del territorio de la Zona del Canal.

Entre los autores que niegan la neutralización están especialmente los norteamericanos. Uno de ellos, el profesor Baxter, de la Universidad de Harvard, define el concepto en dos sentidos: uno, en el sentido estrecho, al afirmar que "se refiere a la doctrina de que, en tiempo de guerra, el paso de buques beligerantes y de barcos mercantes que transporten suministros para los beligerantes no comprometa la soberanía territorial". El otro, en un sentido que él califica de más importante, "la neutralización indica el estatuto de un territorio o de un curso de agua que, por acuerdo internacional (y quizá también por un proceso de autoneutralización) no debe ser empleado para fines militares por la soberanía territorial ni debe estar sujeto a operaciones militares hostiles llevadas a cabo por otras naciones" (41). Sin embargo, Baxter se limita a mencionar los dos sentidos del concepto, sin definir concretamente el régimen; más adelante, al referirse a la neutralización del Canal de Panamá -que como ya vimos está neutralizado en virtud del Tratado Hay-Pauncefote y del Tratado Hay-Bunau Varilla- Baxter señala que la misma debe entenderse en

---

(41) R. R. Baxter, Vías Acuáticas Internacionales (Leyes, Instituciones y Control), traducción al español de Agustín Contin, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1967, ps. 324-325.

el primer sentido, esto es, que "el Canal debía permanecer abierto a los buques de los beligerantes, mientras los Estados Unidos fueran neutrales, que no se cometieran actos bélicos por parte de los barcos en tránsito, y que el Estado que ocupaba el territorio por el que pasaba la vía acuática tenía derecho a defenderla contra el uso o los ataques hechos por sus enemigos " (42). Niega pues la neutralización del Canal de Panamá. Como él, otros autores norteamericanos, a saber Davis (43), Knapp (44), Wambaugh (45) y Nixon (46); entre los que opinan que el Canal de Panamá está neutralizado y no puede ser fortificado, por tanto conciben el régimen de neutralización como aquél por el cual el territorio sometido a dicho estatuto se encuentra exento de toda acción bélica ofensiva y defensiva, están: Olney (47), Kennedy (48) y Hains (49).

Sin embargo, son muchos los tratadistas y los autores del Derecho Internacional que confunden la neutralización con la neutralidad, y quizá, por ello ha querido identificarse al Canal de Panamá con la segunda. La figura jurídica de la neutralización tiene características

---

(42) R. Baxter, op. cit., ps. 330-331.

(43) Davis en Fortifications at Panama, en American Journal of International Law, Number 3, 1909, p. 885.

(44) Knapp en The Real status of the Panama Canal as regards Neutralization, The American Journal of International Law, 4, 1910, p. 314.

(45) Wambaugh, The right to fortify the Panama Canal, en American Journal of International Law, op. cit., 5, 1911, p. 615.

(46) Nixon, Does the Expression "All Nations" in article three of the Hay-Pauncefote Treaty include the United States, en Proceedings of the American Society of International Law, 1913, ps. 101, 120-121.

(47) Olney, Fortification of the Panama Canal and the Treaty, American Journal of International Law, 5, 1911, p. 298.

muy poco difundidas, porque se han registrado en la historia pocos casos de Estados, territorios y accidentes geográficos neutralizados, mientras son más conocidos y más numerosos los casos de neutralidad de Estados.

La neutralidad es una clásica institución del Derecho Internacional. Consiste en el derecho que tiene todo Estado de no participar en una guerra internacional, manteniendo una conducta de imparcialidad hacia los beligerantes. Todos los autores coinciden en definir de este modo la neutralidad.

La neutralización es un status permanente, aunque no perpetuo; la neutralidad, es por el contrario, una condición transitoria: dura mientras existe la guerra, esto es, no puede haber Estados neutrales en tiempo de paz. Además, la neutralidad es una condición jurídica ordinaria y puede ser declarada unilateralmente por el Estado que así lo desea en un conflicto bélico determinado, y solamente puede ser aplicada a Estados y a personas internacionales, mientras que la neutralización ha de ser acordada por varios Estados y puede aplicarse tanto a Estados como a territorios o accidente geográficos; también se diferencian por sus efectos: la neutralización surte efectos en tiempos de paz y de guerra (es permanente), mientras que la neutralidad tan sólo en tiempo de guerra o frente a una guerra entre dos o más Estados.

Los efectos inmediatos de uno y otro régimen varían de la misma manera que son diferentes sus acepciones. En la neutralidad los

---

(48) Kennedy, The Canal Fortifications and the Treaty, American Journal of International Law, 5, 1911, p. 620.

(49) Hains, Neutralization of the Panama Canal, American Journal of International Law, 3, 1909, p. 354.

derechos y deberes de los Estados neutrales se inician desde el momento de la declaración de guerra entre los beligerantes y termina con la cesación de las hostilidades. Como la neutralidad es la regla y la beligerancia la excepción, la primera no requiere ser declarada. Su declaración tiene, no obstante, la ventaja de dar fecha cierta al nacimiento de derechos y deberes especiales. En la neutralización, el Estado neutralizado tiene la obligación de adoptar medidas tendientes a mantenerla y de abstenerse de aquellas que la pudieran afectar y, para los Estados que sólo hubieran reconocido la neutralización, tienen la obligación de respetarla, pero no de defenderla. Antokoletz, en su obra *Tratado de Derecho Internacional Público*, volúmen I, señala que: "Un estado que se haya comprometido convencionalmente a una neutralización sigue poseyendo plena capacidad de obrar en derecho internacional, pero está obligado a no tomar partes en las guerras de otros Estados y a no concertar en tiempo de paz tratado alguno que pudiera conducirle a la guerra". "Debe abstenerse -continúa- de todo tratado de alianza o de garantía; pero conserva el derecho de legítima defensa si es objeto de un ataque y puede hacer uso de represalias"(50).

Moreno Quintana, internacionalista argentino ya citado, nos dice que "el Estado neutralizado no se ha en modo alguno impedido de realizar una acción militar; no sólo puede hacerlo, sino que también debe defenderse si es atacado. Sin embargo le está prohibido concertar alianzas ofensivas o participar en acuerdos internacionales que le impongan compromisos de asistencia militar o de otra índole" (51).

---

(50) Daniel Antokoletz, Tratado de Derecho Internacional Público, cuarta edición, Editora Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1944, Vol. I, p. 367.

(51) Lucio Moreno Quintana op. cit., tomo I, p. 180.



Pero como ya dijimos anteriormente, la neutralización recae, además sobre los Estados (que Moreno Quintana la llama "neutralización general"), sobre territorios (regiones, zonas, riberas, cuencas geográficas o islas), accidentes geográficos (mares, ríos o estrechos) -la de territorios, accidentes geográficos y construcciones materiales- la llama el propio Moreno Quintana "neutralización especial", para diferenciarla de la neutralización de Estados, la general. (52).

b) Sentido, Alcance y Efectos de la Neutralización.

Procede ahora determinar cuál es la situación jurídica de un Estado o de un accidente geográfico neutralizado. Es decir, es preciso puntualizar en qué consiste la neutralización o lo que también ha dado en llamarse neutralidad permanente o perpetua, a fin de distinguirla de la ordinaria (circunstancial y transitoria, como hemos visto). César Quintero apunta que "si se trata de un Estado, es obligación de éste de no entrar en ninguna guerra y, por tanto, de no celebrar alianzas ni pactos militares con ningún Estado". "Si se trata de una zona geográfica (terrestre, aérea, acuática, espacial, etc.) -continúa Quintero- su neutralización significa que esa zona está sustraída de todo acto bélico, es decir, que no puede ser convertida en teatro de guerra en caso de conflicto bélico y que, en tiempo de paz, no puede ser tratado por ningún Estado como zona militar, o sea, destinada a la preparación de actos bélicos" (53).

Los efectos de la neutralización de un Estado difieren en cierto aspecto de los de una zona o vía geográfica. La finalidad principal

---

(52) Ibid., p. 184.

(53) César A. Quintero, La llamada neutralidad..., op. cit., p. 104.

de la neutralización de un Estado es la de que éste no entre en guerra; la de un territorio o accidente geográfico, es la de que no sea objetivo bélico. Vista así la neutralización, surge el problema de si ella entraña necesariamente desmilitarización. Casi todos los autores admiten que en el caso de un Estado, su status de neutralizado no le impide tener ejército y emplazamientos militares propios, pero si le impide tener en su territorio bases militares y ejércitos extranjeros; en caso de accidentes geográficos y construcciones materiales, la misma regla se aplica; algunos van más lejos y sostienen que la neutralización es incompatible aún con el simple mantenimiento de fuerzas armadas y fortificaciones, puesto que éstas destruyen la neutralización (el tratado de neutralización del Canal de Suez siguió en parte esta última tesis, al prohibir, en su artículo XI " la construcción de fortificaciones permanentes... "); sin embargo, otros autores admiten y justifican la construcción de fortificaciones en una zona o vía neutralizada, pero siempre que tengan como finalidad exclusiva la preservación de la neutralización de dicha zona o vía (54).

De todos modos y tras todas las opiniones consultadas, todos los autores excluyen la posibilidad que en una zona o vía neutralizada se ejerza derecho de guerra o se realicen maniobras militares orientadas exclusivamente a la defensa del Estado que las efectúa.

También es preciso destacar que la neutralización, para que tenga efectos positivos, ha de ser declarada por tratado público multilateral; quiere ello decir que la única neutralización realmente eficaz es aquella

---

(54) Harmodio Arias, El Canal de Panamá, traducción española de Diógenes A. Arosemena G., Editorial Panamá-América", Panamá, 1957, p. 179.

concertada -con la participación del respectivo Estado- por un grupo de Estados poderosos y con especiales y contrapuestos intereses en cuanto al Estado o a la región objeto de la neutralización. "Por parte de los Estados que la conciertan -sostiene Moreno Quintana (55)-, hay que distinguir, en materia de neutralización, entre la obligación de respetarla y la de defenderla". Aquí ya entra este autor a distinguir dos obligaciones distintas de un acto de este tipo, cuales son la obligación de respetarla (no violación) y la obligación de defenderla (cláusula de garantía). Sobre esta última Moreno Quintana agrega "que es una cláusula accidental, no esencial, de los acuerdos pertinentes". Cuando un Estado estipula la neutralización llana y lisa de otro, no asume otra obligación que la de no violarla. "Distinta es su situación -concluye Moreno Quintana- si, además, ha pactado la garantía de dicha neutralización" (56).

No quiere esto decir que una neutralización declarada unilateralmente no tenga efectos jurídicos, como también la declarada por un tratado bilateral en que una de las partes es una potencia con sus inherentes pugnas y rivalidades, y la otra un Estado que ha de ser, precisamente, el que se neutraliza, o en cuyo territorio se ha de neutralizar una región o una zona. Porque, si bien es cierto que tal declaración unilateral o bilateral tiene un valor relativo, no menos cierto deja de ser el hecho de que merece cierto deber de respeto, al menos por parte de otros Estados que no hayan objetado claramente tal declaración. Recordemos, a manera de ejemplo, el caso reciente de Austria, que declaró su "neutralidad

---

(55) Lucio Moreno Quintana, *op. cit.*, tomo I, p. 181.

(56) *Ibid.*, p. 181.

perpetua" (neutralización) por una ley constitucional. Sin embargo, dicho status fue perfeccionado por un tratado internacional concertado entre cuatro potencias especialmente (y también contrapuestamente) interesadas con respecto al Estado austríaco. Pero con todo, cabe repetir que la auténtica neutralización debe ser de carácter convencional y debe estar garantizada por los principales Estados relacionados con el Estado, vía o territorio objeto de la neutralización, ya que como afirma Castellero Pimentel, "ella tiene que ser aceptada por los Estados que tienen el mayor poderío militar del mundo, sin distingos ideológicos, ya que son ellos los únicos, en realidad quienes están en condiciones de respetarla o de violarla. Decir por ejemplo -agrega Castellero Pimentel-, que no queremos que la China Roja (sic) o que Rusia firmen un acuerdo para establecer nuestra neutralización porque no nos gusta el comunismo (se refiere a la neutralización de Panamá y del Canal de Panamá), sería una necesidad, ya que esas dos potencias, al igual que los Estados Unidos y otras, son precisamente las que estarían en condiciones de garantizar dicha neutralización..." (57).

c) La Neutralización del Canal de Panamá.

El primer tratado que estableció un principio general de neutralización de un posible canal a través del istmo centroamericano, fue el tratado Clayton-Bulwer, concertado entre Gran Bretaña y los Estados Unidos en 1850 (supra, Cap. I, p. 38). Este convenio fue parcialmente

---

(57) Ernesto Castellero Pimentel, Significado y Alcance de la Neutralización de Panamá, conferencia dictada el 18 de diciembre de 1963 en la Universidad de Panamá, en Ricardo J. Alfaro et al., Panamá y los Estados Unidos de América ante...., op. cit., p. 384.

subrogado por el tratado Hay-Pauncefote, celebrado entre las mismas potencias, en 1901. Y decimos parcialmente, puesto que ya vimos que la subrogación se refería fundamentalmente a la prohibición de que los Estados Unidos construyeran por sí solos un canal interoceánico a través del istmo centroamericano, y no a ninguna otra cláusula del anterior tratado, incluida la de neutralización (supra, Cap. I, p. 47 ), aunque "los Estados Unidos, según establece el artículo III, ordinal 2º, estarían en libertad de mantener, a lo largo del canal, la policía militar que sea necesaria para protegerlo contra desórdenes y actos fuera de la Ley".

Cabe advertir que el referido tratado Hay-Pauncefote no habla de neutralidad, sino expresa y concretamente de neutralización. Es importante esta observación ya que dos años más tarde, cuando se suscribió el tratado Hay-Bunau Varilla, entre Panamá y los Estados Unidos, el lenguaje preciso y técnico que se observaba en el Hay-Pauncefote se perdió, y aunque sí bien es cierto se habla de neutralidad en el artículo XVIII del tratado Hay-Bunau Varilla (El Canal una vez construido, y sus entradas, serían neutrales a perpetuidad y... ), que no es otra cosa que neutralización, en el resto del tratado no se emplean los términos neutralización y neutralizado, sino que se utilizan los vocablos neutralidad y neutral -conceptos totalmente distintos como quedó visto- y que contradice las estipulaciones del Hay-Pauncefote en materia de neutralización cuyas condiciones adoptó el tratado Hay-Bunau Varilla por el mismo artículo XVIII ("... estarán abiertos a la navegación en las condiciones establecidas en la Sección I del artículo III del tratado celebrado entre los Gobiernos de los Estados

Unidos y la Gran Bretaña, el 18 de noviembre de 1901 y de conformidad con las demás estipulaciones del mismo")'

"Con todo -afirma César Quintero-, es sintomático que el Gobierno de los Estados Unidos al elaborar -unilateralmente- el tratado de 1903, rehuyera usar el término neutralización, consagrado en el Tratado Hay-Pauncefote y que es el adecuado para designar la neutralidad permanente de un Estado, y, con mayor razón, de una zona y de un canal interoceánico" (58). Y mucho más sintomático es que los Estados Unidos incluyeran en el tratado que en 1903 impusieron a Panamá, el artículo XXIII, por el cual se autorizan a usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones en caso de que fuere necesario para la seguridad y protección del Canal. La inclusión de este artículo contradice abiertamente la tesis sostenido por tratadistas serios del Derecho Internacional -incluyendo los norteamericanos Olney, Hains y Moore (supra, notas 47, 48 y 49, ps. 328-329)-, de que la neutralización excluye la fortificación. "Quizá por esto -señala Quintero (59)- el Gobierno norteamericano profirió usar en dicho tratado la palabra neutralidad, más elástica y ambigua, a pesar de que, como el tratado que se acaba de concertar con la Gran Bretaña lo obligaba a mantener y garantizar la neutralización (no la neutralidad) del Canal". Sin duda, este cambio de términos -aparentemente inocente- fue para poder insertar mejor en el mismo instrumento la citada cláusula que les permite fortificar el Canal y usar en él no sólo su policía, sino también sus fuerzas militares.

---

(58) César A. Quintero, La llamada Neutralidad..., op. cit., p. 106.

(59) Ibid., p. 107.

Pese a ello, el artículo XXIII no las autoriza permanentemente, sino tan sólo en caso de encontrarse en peligro la seguridad y protección del Canal; además, aún admitiendo que en una zona neutralizada puedan erigirse fortificaciones y utilizarse fuerzas militares, éstas sólo pueden permitirse con el fin exclusivo de asegurar la neutralización de dicha zona o vía acuática. Sin embargo, los Estados Unidos no sólo introdujeron la repudiada cláusula en el tratado Hay-Bunau Varilla, sino que, incluso, la han violado sistemáticamente excediéndose en el ejercicio de la actividad que ella les permite, pues no obstante el sentido restringido de ella, se han permitido, por sí y ante sí, implantar en territorio panameño bases y fuerzas militares muy ajenas a la protección del Canal y de su "neutralidad" (como han dado en llamarle los norteamericanos).

Finalmente, podrá haber -y no las discutimos- discrepancias entre los autores y tratadistas en el sentido de que la construcción de fortificaciones destruye o no la neutralización, siempre y cuando esas fortificaciones tengan por objeto -en el caso de los que opinan que no destruyen la neutralización- garantizar y proteger exclusivamente la neutralización de la zona o vía respectivas. Pero, en cuanto a bases militares extranjeras, todas las autoridades reconocidas en la materia coinciden en que la presencia de éstas es incompatible con el status de neutralización de un Estado, de un territorio o de una vía geográfica, así como también en que sobre dicha zona o vía neutralizada se ejerza derecho alguno de guerra o se realicen maniobras militares orientadas exclusivamente a la defensa del Estado que las efectúa.

Ahora bien, puede considerarse el Canal de Panamá una vía acuática neutralizada? Si las bases militares extranjeras destruyen el régimen de neutralización que nosotros -y con nosotros muchos internacionalistas- consideramos aún vigente, entonces, no cabe ninguna duda, dicha neutralización se ha extinguido automáticamente. La fraseología hábil de los norteamericanos en 1903 condujo al "negociador" panameño a la firma de un tratado que llevaba en sí la contradicción terminológica y la negociación de lo que afirmaba. En 1936, al firmarse el tratado general entre los dos países, éstos convinieron, por el artículo X, "en tomar las medidas necesarias para la protección de sus intereses comunes en caso de conflagración internacional o de existencia de cualquier amenaza de agresión en que peligren la seguridad o la neutralidad del Canal". Como se puede ver, vuelve a utilizarse el término neutralidad, que es impropio para designar el status de un canal al cual se desea alejar de una guerra o conflagración internacional, esto es, neutralizar. De más está decir que solamente los Estados pueden acogerse al régimen de neutralidad, no así los accidentes geográficos, construcciones materiales o territorios, para los cuales es menester que sean los Estados los que acuerden su régimen de neutralización, al ser éstos personas de derecho internacional y no aquéllos.

Visto así, el Canal de Panamá, lejos de estar neutralizado, es decir, exento de toda acción bélica ofensiva y defensiva, viene a ser por razones de la defensa de los Estados Unidos, el asiento de una gran base militar norteamericana que invita a las partes beligerantes en un conflicto determinado a su destrucción total -y con mucha más razón si los Estados Unidos son parte de la guerra. Esta destrucción



no sólo alcanzaría el Canal y la Zona Militar norteamericana, sino a todo el territorio de la República de Panamá. Por estas circunstancias muy especiales y temidas, se requiere que dicha neutralización sea pactada con las demás potencias del mundo según las fórmulas establecidas en casos análogos, ya que es posible que las grandes potencias, principales usuarias del Canal de Panamá, se avengan a pactar un tratado de esta índole para el Canal de Panamá por el interés que las mismas tienen en él, por sus comercios y por la ventaja que significa para ellas y los demás usuarios el ver recortadas las rutas interoceánicas.

Además, en esta era de proyectiles intercontinentales y de armas nucleares, todas las defensas y bases militares que puedan tener los norteamericanos en la Zona del Canal resultan inadecuadas. Resulta evidente y claro que de estallar una guerra entre los Estados Unidos y cualquier otra potencia nuclear, no son los soldados y aviones estacionados en Panamá quienes han de impedir que el Canal y de paso la República de Panamá sean destruídos.

El aparato militar existente en la Zona del Canal persigue fines distintos a la defensa y mantenimiento de la "neutralidad" de la vía interoceánica. Todo indica que la verdadera misión de estos efectivos militares es la de proteger los intereses y la política de los Estados Unidos en América Latina, especialmente en el área del Caribe, así como perpetuar la política y hegemonía colonialistas en todo el continente.

Se reconoce que, por razón del progreso de los medios bélicos de destrucción en el mundo, el peligro a que están expuestos la obra del Canal como las comunidades vecinas de la República de Panamá y por tanto, la existencia misma del Estado panameño en caso de conflagración,

ha aumentado a tal grado, que se hace necesario tomar medidas para evitar un desastre que exterminaría a la nación panameña. De allí que resulte imprescindible negociar cuanto antes la neutralización del Canal de Panamá, pero no una neutralización incierta y dudosa, sino un régimen jurídicamente adecuado y técnicamente depurado que sustraiga al Canal de Panamá de toda acción bélica ofensiva, así como al territorio circundante, en forma permanente. Algunos autores panameños, entre ellos Castellero Pimentel, sostienen que la neutralización no debe alcanzar tan sólo al Canal de Panamá, sino a toda la República de Panamá, esto es, debe ser una neutralización del Estado panameño (incluido el Canal y la Zona adyacente). "En tal virtud -dice Castellero Pimentel (60)-, los Estados Unidos de América y la República de Panamá deben convenir en negociar un plan para ser presentado conjuntamente a las Naciones Unidas a fin de proclamar la neutralización permanente de la República de Panamá, inclusive el Canal que le atraviesa". Para ello, continúa Castellero Pimentel, "el gobierno panameño se haría cargo, con sus propias fuerzas armadas, del orden público y de la protección y seguridad de la Zona del Canal, pero en caso de considerarlo necesario, podrá convenir con las Naciones Unidas en delegar tales funciones en esa Organización Internacional".

No vemos necesario que la neutralización alcance al Estado panameño. La neutralización de un Estado es considerada por algunos tratadistas como una restricción a la soberanía, tal como lo es una servidumbre

---

(60) Ernesto Castellero Pimentel, Política Exterior de Panamá, Tercera Edición, Litho-Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1972, ps. 66-67.

internacional. Si en un tratado de neutralización del Canal de Panamá se prohíbe el establecimiento de fortificaciones, bases militares, navales y aéreas, etc., y al mismo tiempo dicha neutralización queda garantizada por las grandes potencias -únicas en condiciones de respetarla y de violarla- no vemos la necesidad de que la neutralización se extienda a todo el territorio de la República de Panamá; la mentalidad típica de los pueblos latinoamericanos es ver con recelo todo intento de limitación de ese derecho fundamental de todo Estado: la soberanía; y no cabe duda que median razones para pensar que la misma se vería limitada y restringida en el caso de acordarse un régimen de neutralización para la República de Panamá. Además, y de eso si estamos seguros, lo que se pretende con la neutralización del Canal de Panamá es el desmantelamiento de las bases militares norteamericanas en la Zona del Canal y para ello basta acordar-conjuntamente con las Naciones Unidas o mediante un tratado multilateral de neutralización con las grandes potencias la neutralización del Canal de Panamá. Son las bases militares, navales y aéreas existentes en la Zona del Canal las que están invitando, en caso de guerra, a un ataque exterior. Excepto ellas, no hay nada en el territorio panameño que permita a los enemigos de los Estados Unidos en una guerra pensar en la destrucción del mismo, de sus habitantes y recursos naturales.

La doctrina y la práctica internacionales consideran a los tratados de neutralización como destinados a mantener la paz y la seguridad del mundo. Aunque no los mencionaba expresamente, el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones (61) se refería implícitamente también

(61) Artículo 21 de la SDN: "Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, como la doctrina Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Pacto".

a ellos tanto desde un punto de vista general como regional. Y análogo criterio expresa el artículo 52 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas cuando alude a "acuerdos u organismos regionales". Cabe advertir, sin embargo, que para los Estados neutralizados que fueren miembros de la ONU, prevalecen las obligaciones de la Carta sobre las de la neutralización (artículo 103) (62).

Si bien es cierto que aún los tratadistas más serios admiten la plena capacidad de actuación en el derecho internacional de un Estado Neutralizado (con lo cual la tesis de que la neutralización implica una restricción a la soberanía parece derrumbarse), éste debe abstenerse de todo tratado de alianza, aunque conserva el derecho de legítima defensa si es objeto de un ataque, así como también debe abstenerse de participar en acuerdos internacionales que le impongan compromisos de asistencia militar o de otra índole. Si ello es así, Panamá tendría de inmediato que desligarse del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca suscrito en 1947 en la Ciudad de Río de Janeiro, bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos, lo que vemos con buenos ojos puesto que el mismo es utilizado por el Pentágono de los Estados Unidos para la defensa de este país y no como un pacto defensivo del continente

---

(62) Artículo 52 de la Carta de la ONU: "1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas".

Artículo 103 de la Carta de la ONU: "En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta". (Tomado de Lucio Moreno Quintana, op. cit., tomo III, ps. 162 y 172).

americano. En este sentido, debe recordarse que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en su artículo 25°, cuando se refiere a la denuncia, establece que la misma podrá ser efectiva para el Estado que la notifique hasta transcurridos dos años de la comunicación. Esto significa que tendría Panamá que esperar dos años más, siempre y cuando la denuncia del tratado fuera de inmediato.

Por demás, cabe añadir que una neutralización multilateralmente acordada, respetada y garantizada del Canal de Panamá hace innecesaria la neutralización de la República de Panamá, ya que las potencias que fueran beligerantes en un conflicto dado, respetarían el Canal y por añadidura la seguridad del territorio panameño. Lo que si no podemos vaticinar, porque escapa a toda previsión, y carecemos de los poderes de Delfos, y estamos lejos de su Oráculo, es que si en caso de una guerra mundial el Canal de Panamá -no neutralizado- sería respetado y no atacado por beligerante alguno. Pero, de algo sí estamos convencidos y es de que un ataque a las bases militares norteamericanas no se haría esperar; luego, habría que admitir que ambos -Estado y Canal- no escaparían a la conflagración.

En una guerra nuclear, el Canal de Panamá no tiene importancia alguna, ni estratégica ni militar. En una guerra convencional, por el contrario, éste es de singular importancia para los Estados Unidos y por ello un objetivo militar para los enemigos de éstos. En una guerra nuclear no es el Canal el importante, sino el territorio de los Estados Unidos y en los lugares que este país tenga bases militares con emplazamientos teledirigidos (y no queremos creer que en la Zona del Canal los haya).

En caso de guerra -sea ésta nuclear o convencional- el Canal de Panamá podría ser atacado y destruido; descartada la nuclear, es manes-  
ter evitar el peligro de la convencional. Para ello, quedan dos alterna-  
ticas: La primera, que se acordase dentro del seno de la Organización  
de las Naciones Unidas un tratado multilateral que condene como cri-  
men de lesa humanidad cualquier ataque a las vías interoceánicas, pa-  
ra lo cual las grandes potencias se comprometerían también a garanti-  
zarlas. La segunda, acordar un régimen de neutralización para cada  
vía, por separado, y si es preciso, en idénticos términos. Si las vías  
acuáticas internacionales -Panamá, Suez, Kiel, Bósforo, Dardanelos,  
etc. - son debidamente neutralizadas, y garantizadas dichas neutraliza-  
ciones por las grandes potencias, los intereses de la comunidad interna-  
cional, de los usuarios y de aquellos países en cuyas economías incidan  
~~debidamente los canales mencionados, quedarían debidamente protegidos.~~

Finalmente, en el caso concreto de Panamá, nuestro Gobierno debe  
hacer una declaración enfática de que es su deseo el de acogerse a la  
protección del régimen de neutralización, significando con ello que la  
permanencia de las bases militares norteamericanas en el Canal resulta-  
rían incompatibles con dicho régimen, y hacer un llamado a todos los  
Estados -grandes y pequeños-, para que reconozcan, respeten y garan-  
ticen dicho régimen, firmando todos juntos un tratado de neutralización  
del Canal de Panamá, que bien podría ser al amparo de la Organización  
de las Naciones Unidas. El profesor Castellero Pimentel presenta en su  
ensayo titulado "Significado y Alcance de la Neutralización de Panamá"  
(op. cit. ), un Proyecto de Declaración sobre Neutralización de Panamá

y del Canal, basado en el tipo de neutralización existente en otros países y que se ajusta a las normas del Derecho Internacional contemporáneo, y que a nosotros nos parece mesurado.

De lograrse, las fuerzas armadas panameñas ejercerían la debida protección del Canal y velarían por el mantenimiento del orden público en el área del mismo, así como de toda el área neutralizada. En caso de conflagración o de existencia de cualquier amenaza real de agresión exterior, susceptible de poner en peligro la neutralización del Canal de Panamá o la continuidad del tránsito interoceánico por esa vía, serán los Estados signatarios del tratado multilateral de neutralización, y conforme se estipule en el mismo, los encargados de acordar las medidas necesarias en guardade la seguridad del tránsito interoceánico, para lo cual gestionarán de inmediato la cooperación de las demás naciones del mundo interesadas en que el Canal de Panamá se sustraiga de todo acto bélico, exigiendo la garantía acordada previamente.

CAPITULO VI

LA RESCISION DEL TRATADO HAY-BUNAU VARILLA:  
SEGUNDA ALTERNATIVA



LA RESCISION DEL TRATADO HAY-BUNAU VARILLA: SEGUNDA ALTERNATIVA.

"... Mas como quiera que la validez de un tratado depende de la costumbre internacional y de los principios generales del derecho, habrá circunstancias en que estas fuentes se traerán a colación para decidir la cuestión previa de si se está o no en presencia de un tratado válido".

Alfred Verdross, "Derecho Internacional Público", 1967.

"México nacionalizó su petróleo y Egipto el Canal de Suez sin dificultades posteriores; Panamá puede hacer otro tanto".

Modesto Seara Vásquez, 1972.

1. Conceptos Preliminares.

Planteada quedó ya la primera alternativa panameña en torno a una solución al problema canalero. Las nuevas negociaciones, o lo que es lo mismo, la revisión del tratado Hay-Bunau Varilla y de los posteriores acuerdos que le reforman debe eliminar las causas de conflicto existentes en los tratados vigentes y al mismo tiempo garantizar a Panamá -entre otras cosas- el cese de la perpetuidad, el goce pleno y efectivo de la jurisdicción panameña en la Zona del Canal, la desaparición del enclave colonialista llamado Zona del Canal, el aumento de los beneficios directos e indirectos para Panamá por razón de su condición de socio en la obra del Canal, la efectiva neutralización del Canal de Panamá y el desmantelamiento de las bases militares de todo tipo que los Estados Unidos mantienen en la Zona del Canal. La segunda alternativa, más compleja y difícil -como decíamos antes- sería solamente invocada si la primera

no prosperase. Nos referimos a la rescisión del Tratado Hay-Bunau Varilla.

Hace ya algunos años se viene estudiando en Panamá la fórmula de la denuncia, pero ésta, desafortunadamente, encuentra poca acogida entre los juristas panameños y dirigentes políticos nacionales, quienes ven esta solución ilusoria, improcedente y casi imposible por lo que le han prestado poca o ninguna atención pese a que la doctrina de los publicistas y la jurisprudencia internacional se refieren a la institución de la denuncia, de la nulidad o rescisión de un tratado con bastante frecuencia.

Grave cuestión es la de saber si los tratados que no contienen cláusulas acerca de la duración, ni cláusulas autorizando su denuncia pueden ser abrogados por voluntad de una de las partes. Algunos autores sostienen que tales tratados subsisten mientras estén en pie la situación de cosas que le ha dado origen y que esta cláusula yace implícita en todo tratado (cláusula o principio *Rebus Sic Stantibus*); por consiguiente, todo Estado contratante puede denunciar un tratado cuando se ha producido un cambio fundamental o esencial en las circunstancias de hecho que lo habrían originado. Sin embargo, la experiencia en este sentido no es muy alentadora, como veremos más adelante.

Pero la denuncia unilateral, aún inexistiendo cláusula que la autorice en un tratado, no se limita tan sólo a la cláusula *Rebus Sic Stantibus*; entienden algunos autores que un Estado puede denunciar un tratado cuando la contraparte ha faltado a obligaciones pactadas en él. En este sentido, se ha pronunciado la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (suscrita en 1969), al consignar, en su artículo 60, que

"toda violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra parte para alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcialmente", aunque se observa que el incumplimiento debe versar sobre estipulaciones esenciales o de mucha importancia y debe ser un hecho constante y reiterado.

Otros suelen hablar de anulabilidad del tratado por razón de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Este tema exige el estudio de la tesis de que el tratado Hay-Bunau Varilla es nulo por ser incompatible con el artículo 103 de la Carta en mención, y comportar, al mismo tiempo, una violación del principio de autodeterminación.

De que el tratado Hay-Bunau Varilla comportaba vicios de nulidad está hasta la saciedad demostrado. Tenía acaso Panamá capacidad para obligarse internacionalmente? Estaba acaso Panamá en condiciones y en capacidad de garantizar el cumplimiento de un tratado? No! No tenía una constitución, no había aún impuesto efectivamente su ordenamiento, luego no tenía capacidad para contratar y tampoco, como dijimos antes, no tenía siquiera capacidad para defender la integridad territorial ante una amenazante Colombia, que resentida por la separación del Istmo de Panamá del seno de la República, intimidaba a la naciente República de Panamá con un ataque que asegurara la recuperación para Bogotá del Istmo (supra, Cap. II, p. 110). En cuanto a la capacidad de los plenipotenciarios, mejor ni hablar. Nunca pudo Bunau Varilla presente ante John Hay ni ante Teodoro Roosevelt las cartas credenciales que le acreditaban como Enviado ante el

Gobierno de Washington, ni tampoco los plenos poderes para negociar un tratado con este gobierno. Había incurrido en un vicio de consentimiento: el engaño. Y esto vicia cualquier tratado y los norteamericanos lo sabían entonces y continúan sabiéndolo, sólo que pretenden ignorarlo.

Para que un tratado tenga validez jurídica es menester que su objeto sea lícito y posible, y acaso es lícito y posible que un Estado pueda interrumpir la continuidad física y política de otro Estado a perpetuidad y a su capricho alterar la vida económica de sus habitantes? No creemos que haya un solo tratadista del Derecho Internacional, independientemente de la escuela jurídica que le inspire, de la ideología que practique, que sostenga la validez de un tratado cuando éste se opone de alguna manera a la libre actividad de una nación o cuando obstaculiza el ejercicio de sus derechos naturales y soberanos, o cuando se le considera un peligro para la vida e incompatible con la independencia del Estado soberano perjudicado por el tratado.

En el caso concreto del tratado Hay-Bunau Varilla se dieron cita todos estos vicios: se opone al desarrollo y crecimiento de Panamá de acuerdo con las necesidades de la nación; en su firma se dieron cita engaño, error, equivocación, ilegalidad, violación de tratados anteriores, incapacidad para contratar, tanto de Panamá como de su plenipotenciario; significa un peligro para la vida de la nación panameña por la existencia de bases militares no autorizadas que sirven con propósitos ajenos a la defensa y protección del Canal, más como centros de entrenamiento anti-guerrillas, por lo que son incompatibles con la independencia y el principio de la legítima defensa del Estado panameño;

a todo esto, le podemos agregar un vicio más: el chantaje, que vicia el libre consentimiento de las partes contratantes; en este caso, el tratado no fue objeto de negociaciones, como tampoco de discusión, así como tampoco se tomó en cuenta la voluntad de la nueva entidad, sino que por el contrario, se le amenazó, se le chantajeó para que lo firmara y ratificara. Un tratado suscrito como consecuencia de la intimidación y de la coerción ejercida personalmente contra los representantes legales del Estado co-contratante, es nulo de toda nulidad.

En resumen, el tratado no reúne todas las condiciones que prescribe el Derecho Internacional para admitir la validez de los tratados internacionales. Eso lo sabe y lo supo siempre el Departamento de Estado; por ello, con el correr de los años, han querido dar, mediante diversos acuerdos y tratados reformativos, un matiz de validez a la nula Convención Istmica de 1903; pero como ya hemos visto, las reformas solamente fueron formales, ya que en el fondo han continuado las mismas irregularidades producto de cláusulas leoninos e impuestas por el derecho de la fuerza que permiten y continuarán permitiendo -hasta tanto no se adopte una medida enérgica- la presencia abrumadora colonialista de los Estados Unidos en Panamá y el usufructo de su único recurso natural en su propio beneficio.

Continuando con las posibilidades de rescisión del tratado, amparada ésta, en la fuerza del derecho, la doctrina expone otra tesis, interesante y poco desarrollada, cual es la que invoca la nulidad de un tratado que se encuentre en oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional general (*ius cogens*). Esta tesis, recogida por

la moderna doctrina jurídica internacional y plasmada en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, constituye una magnífica aportación al desarrollo y a la codificación del Derecho Internacional Público, y a la rama específica de la materia de derecho de los tratados. "Se considera nulo -dice el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados- todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional General". Y agrega, "para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de Derecho Internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter".

Si bien es cierto que el mencionado artículo 53 no nos dice qué normas tienen carácter de *ius cogens*, ni que la determinación de su contenido ha sido dejada a la práctica y jurisprudencia internacionales, no menos cierto deja de ser que la aprobación del mismo supone un gran avance en la materia. Al referirnos a esta posibilidad de terminación del ignominioso tratado panameño-norteamericano referente al Canal de Panamá, expondremos con mayor claridad los puntos de relieve e importancia que se destacaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados sobre la materia del *ius cogens*, así como también en diversos congresos de los institutos privados de derecho internacional y, sobre todo, la doctrina de los tratadistas.

Y si después de agotar la vía jurídico-diplomática la crisis que encierra el tratado Hay-Bunau Varilla no encuentra una solución, queda otra alternativa, puramente política tanto en sus causas como en sus

efectos, que es la nacionalización del Canal de Panamá. Si la primera alternativa -negociaciones (revisión del tratado)- fracasare, corresponde a Panamá rescindir unilateralmente el tratado de 1903, denunciándole ante los organismos internacionales competentes; como quiera que esta alternativa, por muy bien planteada que esté, corre el peligro de no encontrar eco ni acogida en el seno de esos organismos, quedaría en pie la crisis, se mantendría el statu quo, y es aquí donde la crisis se agudizaría. Puede Panamá renunciar a una revisión del tratado, aún en mejores condiciones y términos que la supuesta revisión anterior, y a sabiendas de que el Canal envejece, con lo cual el objeto del tratado -el Canal de Panamá- se aproximaría a la desaparición. Parece obvio que ante la negativa panameña de revisión -sea cual fuere la promesa de negociación-, los Estados Unidos no se encuentren anuentes a la situación reinante y emprendan la ampliación del actual Canal de esclusas (que ya la hacen, ilegalmente) o la construcción de un Canal a nivel del Mar, sea éste por método convencional o nuclear, sea éste por la actual ruta (conversión del actual a uno a nivel), o por la ruta por ellos escogida y conocida como la ruta 10 (Caimito-Palmas Bellas). Ante tan flagrante violación del tratado vigente, no queda a Panamá otra alternativa, agotada la vía jurídica de la denuncia (que podría suscitarse dada la calidad de la violación), que la nacionalización del Canal de Panamá.

No somos decididos partidarios de esta última alternativa, no por el mecanismo que encierra, ni porque admitamos incapacidad en la administración (como pretenden los norteamericanos hacer ver), sino

porque los efectos de la misma, sin el apoyo mundial, podrían ser funestos para la vida e integridad de la nación panameña. Pero no podemos quedarnos cruzados de brazos! Y que sucedería si los Estados Unidos emprendieran la construcción de un canal por otro país, dada la estrategia panameña de no negociar un tratado referente a un nuevo Canal? Además de evidenciarse el chantaje, quedaríamos con un canal de esclusas inservible, viejo y obsoleto. Pero habríamos eliminado la mayor causa de conflicto: la permanencia y presencia de los Estados Unidos en la República de Panamá. Y aún queda por ver si Panamá, sin Canal y sin los Estados Unidos, dejaría de subsistir. Creemos que no, y al decirlo, vienen a la mente los versos del insigne poeta chileno Pablo Neruda, quien dedicó a su hija predilecta, a su patria natal, este bello poema que puede extenderse a todas las demás naciones latinoamericanas. Dice así:

"Yo no quiero la patria dividida  
ni por siete cuchillos desangrada  
Quiero la luz de Chile enarbolada  
sobre la nueva casa construída.  
Cabemos todos en la tierra mía  
Los que se creen prisioneros  
que se vayan lejos con su melodía  
Siempre los ricos fueron extranjeros  
¿Que se vayan a Miami con sus tías?  
Yo me quedo a cantar con los obreros  
esta nueva historia y geografía..."

## 2. La Denuncia Unilateral del Tratado Hay-Bunau Varilla.

Los tratados pueden extinguirse por diversas causas. Según el internacionalista argentino, Luis Podestá Costa, los tratados pueden extinguirse por causas intrínsecas a los mismos, por acuerdo de las partes, o por acto unilateral (1). Para Verdross, un tratado puede extinguirse por

---

(1) Luis Podestá Costa, op. cit., tomo I, ps. 414 y ss.



motivos que el propio tratado indique o por motivos de Derecho Internacional común (2). Kelsen, por su parte, sostiene que los tratados pueden cesar por diversas causas, a saber: por un hecho determinado directamente por el Derecho Internacional general, por un hecho determinado por el mismo tratado, por consentimiento mutuo de las partes contratantes, o por retiro unilateral de un Estado contratante (3). Lucio Moreno Quintana, también argentino, expresa que las obligaciones internacionales se extinguen en virtud de diversas causas: Por cumplimiento de la prestación que la originó, por renuncia del beneficiario a ella, por expiración del plazo de vigencia del tratado que la consignó, por caducidad del mismo tratado, por denuncia del tratado, por desaparición de uno de los estados concertantes, extinción de su personalidad internacional o fusión de éstos en un estado nuevo, y por imposibilidad material o legal de ejecución (4). Para otros muchos autores, además de las ya citadas causas de extinción de un tratado internacional, la guerra 'suele ser un motivo de terminación de un pacto contractual.

Podríamos citar muchos más tratadistas que enumeran las causas de extinción de los tratados internacionales, pero todos, si bien excluyen algunas y admiten condicionalmente otras, suelen coincidir las causas en torno a las citadas. Algunos, como Guggenheim, añaden la prescripción. De todos modos, para el caso que nos ocupa, la causa de terminación de un tratado que no suele admitir discusión es la de la denuncia, aunque la controversia en torno a la llamada "unilateral" es

---

(2) Alfred Verdross, op. cit., ps. 120 y ss.

(3) Hans Kelsen, op. cit., ps. 305 y ss.

(4) Lucio Moreno Quintana, op. cit., tomo I, p. 533.

grande. Entre los motivos que cita Verdross y que pueden ser causa de extinción de un tratado por propia indicación del mismo, encontramos la rescisión, el transcurso del tiempo o el hecho de una condición extintiva (la guerra, p. ej.). Entre las causas o motivos que el Derecho Internacional común invoca, cita el propio Verdross las siguientes: conclusión de uno nuevo entre las mismas partes sobre el mismo objeto, por una norma de derecho consuetudinario opuesta ( y también por desuso), por el cumplimiento íntegro del mismo, por renuncia, por la extinción de una de las partes ( en los tratados bilaterales), por imposibilidad de cumplir y, asimismo, en el caso de tratados bilaterales (y con excepciones), por el estallido de una guerra. Agrega, más adelante, Verdross, que "en cambio, el Derecho Internacional autoriza a un Estado a que se desligue de un tratado bilateral si la otra parte lo infringe o su puede invocar con fundamento la cláusula "rebus sic stantibus" (5).

Como Verdross, casi todos los autores admiten (además de que es un principio comunmente admitido por el Derecho Internacional) que en los tratados bilaterales puede una parte denunciar el tratado si hubiere sido violado por la otra. No se habla, pues, de que la denuncia del tratado es tan sólo posible si existe la cláusula en referencia, esto es, si el tratado contiene una cláusula de denuncia que operarfa una vez vencido el plazo de su vigencia y en virtud de la cual un Estado manifiesta al otro su voluntad de no continuar ligándose por el tratado. Los autores que no admiten la denuncia unilateral, sin existir en el tratado la cláusula de denuncia, alegan que la misma afecta la inviolabilidad de los tratados, esto es, la norma de la santidad de los tratados.

---

(5) Alfred Verdross, op. cit., p. 120.

(pacta sunt servanda). Quienes así piensan, no admiten siquiera que el incumplimiento de un tratado por una de las partes concertantes faculte a la otra u otras (caso de tratados multilaterales) a pedir su rescisión, aunque la doctrina en general exime del cumplimiento en caso de fuerza mayor o cuando se ejerce el derecho de necesidad, esto es, excluye de toda responsabilidad al Estado que viola, como recurso inevitable, una determinada norma que le obliga, cuando una situación de peligro grave e inminente amenaza su integridad territorial o su independencia política.

Se ha discutido, por ende, el alcance de una denuncia unilateral, inexistiendo cláusula de denuncia en un tratado, que a la vez, es de vigencia ilimitada (caso del tratado Hay-Bunau Varilla). Pero como hemos visto, su ejecución no es inoperante en derecho internacional. Así tendríamos que Panamá podría invocar la rescisión del tratado Hay-Bunau Varilla si pudiera fundamentar y comprobar una de las causas que la doctrina, y también la jurisprudencia, así como el Derecho Internacional general admiten como causa de terminación de un tratado internacional. De cuatro de ellas nos ocuparemos a continuación.

a) Rescisión del Tratado por Cambio Fundamental de Circunstancias  
(Aplicación de la cláusula "Rebus Sic Stantibus".).

De acuerdo con el derecho romano todos los contratos llevan implícita la cláusula "Rebus sic Stantibus". Hoy día, los publicistas afirman como regla de derecho internacional positivo, el mismo principio general, esto es, que todos los contratos internacionales se celebran bajo ciertas condiciones implícitas, que se agregan a las condiciones expresas de

los mismos. Quiere ello decir que ninguna de las partes en un tratado puede hacer depender la fuerza compulsiva del mismo en condiciones que no sean las consideradas en el momento en que el contrato se celebró aunque, por otra parte -agrega Hall (6)- "un contrato deja de ser obligatorio cuando se altera cualquiera de los elementos que constituyen una condición implícita de su fuerza obligatoria en el momento de su celebración".

En efecto, es un problema harto difícil planteado por los tratados internacionales, y en relación al cual el principio fundamental de la buena fe de los tratados se ha visto enfrentado a pruebas cruciales, el determinar si un Estado queda liberado de las obligaciones que le han sido impuestas por tratados, en razón de un cambio esencial de las circunstancias que llevaron a su formulación. "En la práctica internacional -sostiene Fenwick (7)-, se registran numerosos casos de violación de las obligaciones emergentes de los tratados, que han tratado de justificarse con el argumento de un cambio esencial de circunstancias". Pero cuando ello sucedía, no tenían los gobiernos otro asidero jurídico que la opinión de los tratadistas quienes arriesgaban a establecer un principio general sobre el punto. Hoy día, el problema parece resuelto por el artículo 62 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

---

(6) W. E. Hall, A Treatise on International Law, 8th edition, by A. P. Higgins, Oxford, 1924, ap. 116.

(7) Charles G. Fenwick, Derecho Internacional, 3a. edición, traducción de María E. de Fischman, Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, p. 518.

Los antiguos tratadistas (8) (Grocio, Bynkershoek, Vattel, etc.), con actitud cautelosa, rechazaban el problema, afirmando que un cambio de circunstancias no afecta al cumplimiento de una promesa, a menos que sea claro y evidente que las circunstancias originales formaban parte de la esencia del contrato. Rechazaban de igual manera, la idea de un retiro unilateral de las obligaciones. Con la llegada de la corriente nacionalista en el siglo XIX, llegó también otro pensamiento al respecto. Sin embargo, muchos de los planteamientos hechos por tratadistas decimonónicos y de este siglo no vienen a ser exactamente una cláusula *rebus sic stantibus*, aunque se nutren del mismo espíritu. Así tenemos que el italiano Pasquale Fiore (9) sostuvo que "todos los tratados deben ser considerados como nulos cuando se oponen de alguna manera a la libre actividad de una nación, o cuando obstaculizan el ejercicio de sus derechos naturales". Algunos -como Verdross y los ya citados Fenwick y Hall-, al tratar de definir la doctrina, mezclan elementos que no constituyen verdadera cláusula "*Rebus Sic Stantibus*". Otros, entre los cuales está Oppenheim, llegan a confundirla con el llamado "estado de necesidad".

Verdross (10), citando a Wackernagel, señala que la expresión "*rebus sic stantibus*" atañe a tres problemas distintos: 1° Los Estados

---

(8) Véase: H. Grocio, De jure belli ac pacis, vol. 2, Cap. XVI, ap. 25; C. Bynkershoek, Quaestionum juris publici libri duo, libro II, Cap. 10; E. Vattel, Droit des gens, Vol. 2, ap. 296.

(9) Véase Pasquale Fiore, Derecho Internacional Público, traducción castellana por A. García Moreno, 3er. Vol., Centro Editorial de Gón-gora, Madrid, 1894, parte I, Cap. 4.

(10) Alfred Verdross, op. cit., ps. 123-124.

contratantes, al suscribir un tratado, hicieron de la existencia de determinadas circunstancias el supuesto expreso o tácito del mismo. Si estas circunstancias dejan de darse, pierde entonces el tratado su validez, puesto que la intención de las partes sólo había de valer mientras subsistieran (esto no es una verdadera cláusula "rebus sic stantibus", ya que si previó en el tratado -expresa o tácitamente-, no es una causa general de extinción; véase Antonio Poch y Gutiérrez de Caviède, La Cláusula Rebus Sic Stantibus, separata del Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, Vol. 118, 1966); 2° Los tratados valen sólo en tanto en cuanto la situación en la que surgieron no se haya alterado de forma que el cumplimiento de una de sus disposiciones sea incompatible con la autoconservación de una de las partes; y 3° después de la firma de un tratado las circunstancias pueden modificarse tan esencialmente que no quepa ya pedir a las partes el cumplimiento del tratado bona fide, pues la naturaleza del asunto impone la suposición de que las partes no se habrían obligado de haber tenido en cuenta una alteración de las circunstancias como la producida (esto si constituye una verdadera cláusula "rebus...").

"Si se quiere penetrar en la esencia de la cláusula rebus sic stantibus" -agrega Verdross (11)-, hay que contraponer, pues, a la teoría subjetiva que antes hemos considerado una teoría objetiva". Y, efectivamente, una formulación objetiva de la cláusula en el sentido que él postula se va abriendo paso en la jurisprudencia. La sentencia del Tribunal Supremo alemán de 29 de junio de 1925 en el litigio entre Brema y Prusia declaró posible, con referencia al D. I., la extinción

---

(11) Ibid., p. 124.

de un tratado como consecuencia de una alteración profunda de las circunstancias de hecho que sirvieron de base al mismo. El Tribunal de Cuentas del Reich formuló asimismo, en su sentencia de 9 de marzo de 1927, la pregunta de si los tratados internacionales no pueden resultar superados por los acontecimientos, y por ende, quedar sin objeto. (12)

Fenwick (13) al examinar este punto, se refiere a ciertas condiciones implícitas, cuyo incumplimiento permite aplicar la cláusula "rebus sic stantibus". El acuerdo debe ser cumplido por ambas partes de buena fe. La personalidad internacional y la consiguiente libertad de voluntad de las partes no deben experimentar cambios. El tratado debe ser compatible con el Derecho Internacional y con las normas de moral de la comunidad internacional. Y el Estado no debe llegar a sacrificar su existencia para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de los convenios. Oppenheim (14), tratadista alemán, señala que "cuando la existencia o el desarrollo necesario de un Estado entra en conflicto inevitable con sus obligaciones internacionales estipuladas en tratados, son éstos los que deben ceder el paso a lo primero, por-

---

(12) En este sentido declaró también la Cámara de Diputados francesa, el 13 de diciembre de 1932, que ya no era aplicable el tratado sobre deudas concertado con Estados Unidos, por haberse concebido sobre el supuesto del cobro de las reparaciones alemanas. De igual manera, Francia y Gran Bretaña se desentendieron a comienzos de la segunda guerra mundial de la obligación asumida en virtud del artículo 36, apartado 2º, del Estatuto del T. P. J. I., fundándose en la alteración de las circunstancias. Los Estados Unidos, por su parte, hicieron uso de la cláusula el 9 de agosto de 1941 para liberarse de un tratado. (Tomado de Verdross, op. cit., ps. 124-125).

(13) Charles G. Fenwick, op. cit., p. 518.

(14) L. Oppenheim, Tratado de Derecho Internacional Público, 8ª edición inglesa, a cargo de Sir Hersch Lauterpacht — traducción por J. López y J. M. Castro Rial, Tomo I, Vol. II, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1961, p. 539.

que la preservación y el desarrollo, conforme al crecimiento y las necesidades indispensables de la nación, son los deberes fundamentales de todo Estado". Hall (15) nos dice que "un tratado deviene nulo tan pronto se le considere un peligro para la vida o incompatible con la independencia de un Estado, siempre que se pueda comprobar que sus efectos injuriosos no han sido considerados por las dos partes contratantes en el momento de su celebración". Claro que esta última parte no es admisible, aún dándose en la práctica, ya el tratado tiene que ser nulo si injuria a una de las partes, de otra manera pierde su efecto la primera parte de la proposición.

Anzilotti sostuvo y fue aceptado que procede la denuncia si se puede demostrar que la intención de las partes fue otorgarse esa facultad (16). Más la doctrina evoluciona, progresa, y autores como McNair sostienen que el derecho de denuncia funciona también en el caso de tratados cuya finalidad fue crear situaciones permanentes a pesar de no figurar en el texto del convenio, ni poder inferir la voluntad presumible de las partes al respecto, si las circunstancias que determinaron su suscripción han variado (17). Explica Accioly que un cambio sustancial de las circunstancias que determinaron los tratados y fueron su razón de ser puede originar que no correspondan a la intención primitiva de las partes al mismo tiempo que volverse injustos y hasta incompa-

---

(15) W. E. Hall, op. cit., ap. 117.

(16) Dionisio Anzilotti, Curso de Derecho Internacional, tomo I, traducción al español de Julio López Olivan, Editorial Reus, S. A. Madrid, 1935.

(17) Arnold Duncan McNair, The Law of Treaties, London, 1938, p. 96.



tibles con los principios del Derecho Internacional Común y en estas condiciones no deben ser eternos (18). Su eternidad en tal hipótesis sería injusta y absurda.

Hay otros autores que niegan esta doctrina de la "rebus sic stantibus". Entre algunos cabe citar al argentino Podestá Costa y al maestro de Viena, Hans Kelsen. Podestá Costa, si bien no toma partido en cuanto a la invocación de la cláusula "rebus sic stantibus" como causa de denuncia unilateral de un tratado, admite que "es absurdo pretender que todos los tratados hayan de subsistir eternamente" y agrega, a continuación, que "los que no han sido ejecutados de una vez o totalmente -como por ejemplo una cesión territorial o la delimitación de fronteras- pueden ser abrogados cuando se han vuelto anacrónicos". Tras estipular que esa abrogación no puede ser unilateral, puesto que tal proceder abriría una enorme grieta en una de las bases fundamentales del derecho internacional -el principio "pacta sunt servanda"- haciendo peligrar el edificio, Podestá Costa sugiere que el Estado afectado por el cambio esencial de las circunstancias que dieron origen al tratado y por la inaplicabilidad en que el tiempo y los acontecimientos han tornado al mismo, negocie una readaptación a las nuevas circunstancias con la contraparte (19). Kelsen, por su lado no considera que el derecho fundamental a la existencia de un Estado sea más fuerte que la obligación nacida de la norma "pacta sunt servanda", y alega contra la norma "rebus sic stantibus", un argumento que el maestro vienés califica de serio. Dice Kelsen que "es función del derecho en general

---

(18) Hildebrando Accioly, Tratado de Derecho Internacional Público, tomo I, traducción castellana por J. L. Azcárraga, Madrid, 1958.

(19) Luis Podestá Costa, op. cit., tomo I, p. 416.

y de los tratados en particular, el estabilizar las relaciones jurídicas entre los Estados en el flujo de los acontecimientos cambiantes. Si las circunstancias no cambiasen, la fuerza obligatoria conferida a los tratados por el derecho sería casi superflua. La cláusula "rebus sic stantibus" -concluye Kelsen- está en oposición a uno de los propósitos más importantes del orden jurídico internacional, esto es, su propósito de estabilizar las relaciones internacionales" (20). Cita el maestro vienes el ejemplo de la Declaración de Londres de 1871, a la cual nos referiremos más adelante, como una muestra de la negación de la cláusula "rebus sic stantibus", y afirma que "los relativamente pocos casos en los cuales los Estados han hecho mención de un cambio esencial de circunstancias para justificar el incumplimiento de las obligaciones contractuales, pueden interpretarse simplemente más como violaciones del derecho internacional que como prueba de que la cláusula rebus sic stantibus es considerada una norma de derecho internacional positivo" (21).

Queda claro que los autores que no admiten la posibilidad de denuncia de un tratado que ha sufrido un cambio esencial de circunstancias lo hacen porque ven en el uso de la cláusula un grave peligro de abuso por parte de los Estados que deseen desvincularse de un tratado alegando cambio fundamental de las circunstancias. En la práctica, sólo las Grandes Potencias están en capacidad de hacerlo. El propio Kelsen apunta como un ejemplo negatorio del principio "rebus sic stantibus" el caso *Rothschild & Sons v. Egyptian Government* (Mixed Court of Appeal

---

(20) Hans Kelsen, op. cit., ps. 306-307.

(21) Ibid., p. 307.

in Egypt, 1926; Annual Digest 1925-1926; Case No. 14) en el cual el Tribunal Mixto de Primera Instancia (1925) sostuvo que la cláusula "rebus sic stantibus" en el derecho Internacional se aplica solamente a los contratos y obligaciones de una duración indefinida, y no a los que tienen una específicamente fija y limitada duración.

Contra la existencia de la cláusula suele alegarse el conocido Protocolo estipulado en la Conferencia de Londres el 17 de enero de 1871, según el cual un Estado, a tenor del Derecho Internacional, sólo puede desligarse de un tratado de acuerdo con la otra parte. Este protocolo fue firmado por los principales países europeos y Rusia a tres meses de la denuncia unilateral de este último país del Tratado de París de 1856 que neutralizaba el Mar Negro y limitaba las fuerzas navales que Rusia y Turquía podían tener en él. El 31 de octubre de 1870, Rusia, alegando "alteraciones sucesivas" que había sufrido en los últimos años el equilibrio europeo y las "modificaciones en la situación general" y aprovechando circunstancias de hecho favorables originados por la guerra franco-prusiana, denunció, como dijimos, el tratado de París de 1856; inmediatamente los principales países europeos convocaron una conferencia especial que se reunió en Londres y en ella suscribieron el 17 de enero de 1871, juntamente con Rusia, un Protocolo declarando que reconocían como un principio esencial del derecho internacional que ninguna potencia puede desligarse de las estipulaciones de un tratado sin modificar sus cláusulas, a menos que sea con el consentimiento de las demás partes contratantes, obtenido por medio de un acuerdo amistoso".

Este es el único caso en que la denuncia unilateral de un tratado invocado por una de las partes contratantes no ha tenido efectos. Verdross dice que esta declaración de las grandes potencias, sin embargo, no ha dado lugar a un cambio en la práctica internacional, como se desprende de los casos antes citados. A ello añade Verdross lo siguiente: "si la Declaración de Londres dijese realmente que los tratados pueden extinguirse única y exclusivamente por el común acuerdo de las partes, quedarían entonces eliminados todos los demás motivos de extinción unilateral, lo cual es inadmisibile". "El sentido del protocolo parece, pues, -agrega Verdross- ser que un Estado no tiene derecho a dar por extinguido un tratado en atención al cambio de las circunstancias sin antes haberse puesto en comunicación con las otras partes y haber procurado su asentimiento" (22). No se trata, entonces, de probar que la cláusula es parte del derecho internacional positivo, como pretende Kelsen, ya que no estamos en presencia de una nueva norma jurídico internacional. "De lo que aquí se trata -dice Verdross- es de que la cuestión de si cambió efectivamente la situación que dio lugar al tratado puede ser objeto de controversia entre las partes, y esta controversia, como cualquier otra de índole jurídico-internacional, tiene que someterse a los medios normales de la solución pacífica de los conflictos" (23).

Sea como fuere, son varios los casos que ilustran la denuncia unilateral de los tratados basada en la cláusula "rebus sic stantibus", y aunque no exista un pronunciamiento categórico por parte de la

---

(22) Alfred Verdross, op. cit., p. 125.

(23) Ibid., p. 125.

jurisprudencia internacional al respecto, si hay una referencia a la misma cuando la Corte Permanente de Justicia Internacional manifestó en su fallo sobre las zonas francas en Alta Silesia y País de Gex (7 de junio de 1932) lo siguiente: "El argumento del gobierno francés, según el cual el establecimiento de las aduanas federales suizas en 1849 justifica la pretensión de que las estipulaciones anteriores en cuya virtud las zonas fueron creadas, han caducado por razón del cambio ocurrido en las circunstancias en vista de las cuales las zonas habrían sido instituida, falla, porque no ha sido probado que las zonas hayan sido en el hecho creadas por consideración a circunstancias que dejaron de existir cuando fueron instituida en 1849 las aduanas federales..." (24). Esta clara referencia admite la posibilidad de desvincularse un Estado de un tratado por cambio fundamental de circunstancias siempre y cuando pueda probar el cambio esencial de las circunstancias que motivaron el tratado y que le hacen, pasado el tiempo, inaplicable. Además, la pretendida negación de la cláusula, por la Declaración de Londres de 1871, no es ni remotamente un asidero para los que se oponen a ésta. Tras el citado protocolo, y a menos de tres meses de la firma del mismo, legalizando el hecho consumado por Rusia, las potencias europeas signatarias de la Declaración de Londres, admitieron por un nuevo tratado, frente a las circunstancias creadas, la remilitarización del mar Negro por Rusia (Londres, 13 de marzo de 1871). Otros ejemplos de denuncia unilateral fueron las realizadas por la URSS el 13 de noviembre de 1918, cuando rescindió el tratado

---

(24) Tomado de Lucio Moreno Quintana, op. cit., tomo I, p. 561, nota 59.

de paz de Brest-Litovk, concluido el 3 de marzo del mismo año con Alemania, y por Alemania el 12 de marzo y 14 de noviembre de 1936 respecto de determinadas cláusulas del tratado de Versalles (sobre la prohibición de fortificación del Canal de Kiel, sobre la internacionalización de los ríos Elba, Oder, y Niemen, y sobre la desmilitarización de la Renania). Cabe señalar, empero, que ambas denuncias fueron contra derechos.

Podría alguien negar, tras lo expuesto, que el tratado de 1903 no se subsume en algunas de las condiciones requeridas para la denuncia por aplicación del principio "rebus sic stantibus"? Observemos la situación desde el ángulo genérico del cambio sustancial de circunstancias. Aún admitiendo la hipótesis de que el tratado de 1903 fue celebrado de acuerdo a las circunstancias de aquella época, que obligaron a Panamá a aceptarlo, dichas circunstancias han variado radicalmente. No existe más la necesidad apremiante de defender la independencia recién lograda. Como dice Bonfils, los tratados pierden su vigencia cuando desaparecen las causas que lo originaron (25). ¿O no fue esa la única razón que impulsó a Panamá y por la cual celebró el tratado con los Estados Unidos? ¿O se piensa que Panamá no es capaz, como el resto de América Latina, de defender su independencia? O se juzga que Panamá no es capaz de administrar el canal y garantizar la libertad de tránsito?

Si bien la regla del "rebus sic stantibus" sirve a los fines que perseguimos y ha sido aceptada por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en su Informe del año de 1963, conviene

---

(25) Citado por Guillermo García Montúfar, Las Relaciones de Panamá y los Estados Unidos, publicación especial, Universidad de Panamá, Panamá, 1966, p. 35.

recoger otros apoyos que coadyuvar a demostrar que cualquiera sea el ángulo en que nos coloquemos , el tratado de 1903 es nulo. Ya señalamos la opinión de algunos tratadistas del Derecho Internacional (Anzilotti, McNair, Accioly, Verdross, Fenwick, Oppenheim, Hall, Podestá Costa, Kelsen, etc. ); pero somos conscientes de que la rescisión del tratado Hay-Bunau Varilla no operaría unilateralmente tan sólo invocando la cláusula "rebus sic stantibus". Habría que combinar un planteamiento en ese sentido con otras normas del Derecho Internacional Común, y que hoy día tienen plena aceptación por la Comunidad Internacional de Estados. En algunos publicistas encontramos apoyo (Heffter, Blunstchli, Hautefarrille, Korovin, etc. ), así como en una serie considerable de sentencias arbitrales, jurisprudencia del T. P. J. I y de la C. I. J., y en algunas jurisprudencias nacionales.

La conclusión inevitable resuelve que el tratado Hay-Bunau Varilla adolece de nulidad insanable y, por tanto, todo el régimen del Canal cae de su base, sea que recurramos a la cláusula "rebus sic stantibus", sea el concepto de tratados desiguales, sea la falta de consentimiento por concurrencia de los vicios de coacción y dolo, sea por versar sobre objeto ilícito. Todo esto gira en torno a la posibilidad de denuncia del tratado por la transformación evidente de las circunstancias que lo originaron. Y puede todavía Panamá invocar otros argumentos con asidero suficiente en la doctrina, en la jurisprudencia y en el Derecho Internacional general, y que analizamos en los apartados b, c, y ch.

Creemos nosotros que los tratados iguales deben ser estrictamente observados. De modo que no interesa si las circunstancias han variado. Lo importante radica en determinar si el tratado es desigual, esto es, atenta contra derechos fundamentales de una de las partes. La nulidad, entonces, sería inobjetable y procedería la denuncia. La más superficial lectura del tratado Hay-Bunau Varilla revela de inmediato que la situación prevaleciente en 1903, en lo que se refiere a Panamá especialmente, era sustancialmente distinta a la que prevalece en la actualidad. Panamá era una nación que acababa de alcanzar su independencia y personalidad jurídica internacional hacía unos pocos días; sin recursos ni medios materiales de ninguna clase, teniendo que improvisarlo todo para iniciar con paso firme su marcha en el concierto de naciones libres y que, por imperio de las circunstancias, se vió enfrentada a la necesidad de aceptar las duras y ominosas condiciones de un tratado, literalmente dictado por la contraparte e impuesto, incluso, con veladas amenazas para frustrar cualquier intento de rechazo o de protestas. En lo que a los Estados Unidos se refiere, el tratado de 1903 es el reflejo vivo y la manifestación evidente de una mentalidad y de un clima que el propio Teodoro Roosevelt encarnaba con su cruda política del "big stick" o, dicho de otro modo, de un pretérito colmado de atropellos y de abusos del que muchos norteamericanos abominan y que ninguno quiere recordar ahora.

- b) La denuncia unilateral basada en la contradicción entre el Tratado Hay-Bunau Varilla y la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (artículo 103).

El tema de la nulidad del tratado Hay-Bunau Varilla por razón de la Carta de las Naciones Unidas exige el estudio de la tesis de que la



Convención del Canal Istmico de 1903 es nula por ser incompatible con el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas. El artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas dice así:

"En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta" (26).

Hans Kelsen y Alfred Verdross constituyen los mejores exponentes de la tesis de la anulabilidad de los tratados internacionales que sean incompatibles con la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Kelsen manifiesta que "un tratado multilateral puede contener una disposición expresa por la que se prohíba a las partes contratantes concertar entre sí tratados que resulten incompatibles con los términos del primero" (27). En este sentido, Kelsen confiere a esta disposición expresa un valor auto-protectivo respecto del propio ordenamiento de las Naciones Unidas y tiende a evitar que los Estados miembros ejerzan actividades y creen situaciones que en el futuro pudieran constituirse en obstáculos para el buen funcionamiento de la organización, Pareciera ser, entonces, que esta norma no es útil para corregir situaciones inter-se, desfavorables a los Estados y surgidas como consecuencia de tratados negociados entre éstos.

El artículo 20 del Pacto de la Sociedad de las Naciones disponía:

"Los Miembros de la Sociedad reconocen, cada uno en lo que le concierne, que el presente Pacto abroga todas las obligaciones o inteligencias inter se incompatibles con sus términos, y se comprometen solemnemente a no contraer en lo futuro compromisos semejantes.

---

(26) Tomado de Lucio Moreno Quintana, op. cit., tomo III, p. 172.

(27) Hans Kelsen, op. cit., p. 309.

Si antes de ingresar a la Sociedad, un Miembro hubiera asumido obligaciones incompatibles con los términos del Pacto, deberá adoptar medidas inmediatas para desligarse de esas obligaciones"(28).

"La primera parte de este artículo -dice Kelsen- es supefflua, porque la derogación de los tratados concluidos previamente tiene lugar de acuerdo con el derecho internacional general" (29). Y más adelante agrega el citado autor que "en caso (de) que por un tratado un Estado asuma una obligación incompatible con otra obligación que ha contraído por un tratado anterior con un tercer Estado, podrá elegir, según el derecho internacional general, entre cumplir el primer tratado en violación del último, o cumplir el último tratado en violación del primero" (30).

Verdross, por su parte, señala que "según la letra del artículo 103 de la Carta de la ONU, los tratados incompatibles con la Carta no pueden ser automáticamente nulos; sólo tienen los miembros el deber de dar los pasos necesarios para que sean derogados" (31). "La Carta de las Naciones Unidas -sostiene Verdross- constituye la materia de un tratado internacional suscrito sobre la base del Derecho Internacional común, y que, al igual que los tratados fundacionales de las asociaciones normales de Estados, deja incólume la subjetividad jurídico-internacional de sus miembros". Estos quedan, pues, vinculados a las normas del Derecho Internacional común y particular en cuanto la Carta no contenga disposiciones divergentes. En caso de conflicto

---

(28) Tomado de Lucio Moreno Quintana, op. cit., tomo III, ps. 120-1.

(29) Hans Kelsen, op. cit., p. 309.

(30) Ibid., p. 309.

(31) Alfred Verdross, op. cit., p. 101.

entre las obligaciones contraídas por los miembros de la ONU en virtud de la Carta y sus obligaciones contraídas "en virtud de cualquier otro convenio internacional", prevalecerán las obligaciones impuestas por la Carta. "En todos los restantes ámbitos -concluye Verdross- rigen, pues, entre los miembros de las Naciones Unidas las normas del Derecho Internacional común y particular" (32).

El artículo 103 de la Carta de la ONU se refiere tanto a los tratados concluidos previamente a la entrada en vigencia de la Carta, como a los concertados después; y se refiere a tratados concluidos tanto entre miembros de las Naciones Unidas, como a los tratados entre Estados Miembros y no miembros. Como bien sostiene Kelsen, y "a diferencia del artículo 20 del Pacto de la SDN, el artículo 103 de la Carta no establece una obligación de los Miembros de no celebrar tratados incompatibles con la Carta". "La disposición -agrega el autor- que en caso de conflicto prevalecerán las obligaciones contraídas en virtud de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que el cumplimiento de estas obligaciones tendrá prioridad sobre el cumplimiento de las obligaciones en virtud de cualquier otro tratado"(33). Se refiere Kelsen a los tratados que se concertaran en el futuro, esto es, a partir de 1945. "Si tales tratados fueran incompatibles con la Carta, serían nulos o anulables, porque intentarían modificar la Carta, y las reformas a ella sólo son válidas mediante el procedimiento previsto en los artículos 108 y 109". Resulta superfluo el artículo 103 en cuanto a los tratados en los cuales únicamente los Estados Miembros

---

(32) Ibid., p. 566.

(33) Hans Kelsen, op. cit., p. 311.

son partes contratantes; tales tratados, si precedieran a la Carta -como es el caso del tratado Hay-Bunau Varilla- serían derogados por ésta.

Pese a que no hay duda en cuanto a la anulabilidad de todo tratado que contravenga los principios de la Carta de las Naciones Unidas y cuyas obligaciones estén en conflicto con ésta, debemos observar que el artículo 103 habla de conflicto entre las obligaciones de las Naciones Unidas y de los Estados Miembros (34) sin entrar a deslindar la validez de los acuerdos creadores de tales obligaciones. Enfrentadas las obligaciones de los Estados Miembros para con la Organización y las obligaciones de los Estados Miembros entre sí, la prioridad recae sobre la primera situación y el sujeto activo con facultad para demandar el cumplimiento del artículo 103 sería, en todo caso, la propia Organización de las Naciones Unidas. En este sentido, parece razonable que sea la ONU la que declare "de oficio" la nulidad de los tratados internacionales que contravengan las disposiciones de la Carta de la Organización.

Más adelante, cuando nos ocupemos del procedimiento a seguir en caso de denuncia de un tratado, plantearemos cómo, de qué manera y en qué forma puede Panamá pedir la nulidad del tratado de 1903. Por el momento nos interesa destacar que tal denuncia del tratado estaría basada, principalmente, en el hecho de la violación del principio de autodeterminación, principio consagrado en los artículos 1° y 2° de la

---

(34) Esta disposición (artículo 103) podrá ser obligatoria para un Estado no miembro que sea parte en un tratado incompatible con la Carta, solamente si ésta se interpreta, de acuerdo con el artículo 2°, párrafo 6, de la misma Carta, como un tratado obligatorio para terceros Estados (Nota del autor).

Carta de la ONU; la declaración de denuncia formulada por Panamá y que pretende declarar la nulidad del tratado de 1903 por comportar una violación del principio de libre determinación, se puede armonizar con otras violaciones del tratado del Canal, tales como la consagrada en el artículo XXIII (uso de la fuerza) que viola el principio enunciado en el artículo 2°, párrafo 4 de la Carta y en virtud del cual los Estados "Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas".

Demstrar la nulidad basada en la disposición 103 no resulta fácil. Los Estados Unidos alegarán que las disposiciones consagradas en los artículos 1° y 2° de la Carta no se aplican a la cuestión canalera por ser éstas de carácter programática y que cualquier esfuerzo orientado a instrumentalizar el artículo 103 con el principio de autodeterminación, por una parte, y con una supuesta contradicción entre el tratado de 1903 y las obligaciones por ellos pactadas al firmar la Carta, por la otra, carece de solidez. Por ello, esta declaración de denuncia debe combinarse también con una declaración basada en la violación de normas esenciales y de importancia del tratado de 1903 y posteriores actos reformatorios, por un lado, y en una declaración del mismo tipo en el sentido de oposición de los mismos con normas de Derecho Internacional general de carácter imperativo (*ius cogens*), por el otro, incluyendo, claro está, una denuncia por cambio fundamental de las circunstancias que dieron origen al tratado Hay-Bunau Varilla.

No parece razonable suponer que un alegato por parte de los Estados Unidos, sobre el cumplimiento de disposiciones auto-protectivas y programáticas de la Carta de las Naciones Unidas como vía para resolver los problemas aludidos, alejan toda posibilidad de que la República de Panamá obtenga resultados satisfactorios en sus demandas sobre la Convención del Canal.

c) Nulidad del Tratado Hay-Bunau Varilla como consecuencia de su Incumplimiento y Violación por parte de los Estados Unidos de América.

Existe en el Derecho Internacional Común asidero suficiente que autoriza a un Estado a que se desligue de un tratado bilateral si la parte contraria lo infringe o si puede invocar -como ya vimos- la cláusula "rebus sic stantibus" (con fundamento, claro está). Verdross sostiene que es un "principio comúnmente admitido el que en los tratados bilaterales puede una parte denunciar el tratado si hubiere sido violado por la otra" (supra, nota 5, p. 356). "La violación de un convenio por uno de los Estados signatarios, dice Oppenheim, no rescinde ipso facto el tratado, sino que la otra parte queda en situación de poder rescindirlo por esa causa de modo discrecional" (35). Anzilotti, al igual que Oppenheim, considera que "la declaración de voluntad de rescindir el tratado debe hacerse dentro de un tiempo razonable desde la violación: si el Estado deja pasar mucho tiempo y máxime si continúa ejecutando las disposiciones en el tratado contenidas, habrá que suponer que ha renunciado a su derecho" (36).

---

(35) L. Oppenheim, op. cit., tomo I, vol. II, ps. 542-543.

(36) Dionisio Anzilotti, op. cit., tomo I

Hall y Hyde, citados por Oppenheim, afirman que "... la inobservancia por una de las partes de una o varias disposiciones substantivas relativas al objeto u objetos principales justifica la plena derogación del tratado por la otra parte". (37). Por su parte, Kelsen, afirma que "si un tratado bilateral estipula obligaciones mutuas, es decir, si impone obligaciones para las partes contratantes, y una de ellas no cumple su obligación convencional, la otra parte podrá elegir entre dos posibilidades: cumplir su propia obligación y tomar las medidas dispuestas por el derecho internacional general en caso de una transgresión internacional, o cancelar el tratado sobre la base de la falta de cumplimiento por parte del otro Estado"(38). (Nótese que aquí Kelsen no diferencia entre violación de estipulaciones esenciales y no esenciales). Algunos autores sostienen que sólo existe el derecho a cancelar el tratado si la otra parte viola estipulaciones esenciales del tratado.

Un tratadista italiano, R. Quadri, se muestra contrario a la tesis de su compatriota Anzilotti (supra, nota 36) cuando afirma que no se debe presumir, superficialmente, una renuncia a la facultad de anular sólo porque el acto formal de denuncia se haga esperar (39). Verdross, por su parte, señala que tras una violación "el tratado no se extingue automáticamente, sino en el supuesto de que el Estado perjudicado se retire del mismo, quedando en libertad para mantener el tratado y pedir su cumplimiento" (40). "Se discute, en cambio,-continúa Verdross-

---

(37) L. Oppenheim, op. cit., tomo I, vol. II, ps. 542-543.

(38) Hans Kelsen, op. cit., ps. 305-306.

(39) R. Quadri, Diritto Internazionale Pubblico, Nápoli, 1968, p. 195.

(40) Alfred Verdross, op. cit., p. 121.

si el cumplimiento de una cualquiera de las cláusulas da a la otra parte el derecho de denunciar y si el incumplimiento de una de las normas del tratado da pie para la extinción de todo el tratado" (41). Grocio y Vattel -tratadistas clásicos-, no distinguan entre disposiciones esenciales o principales y las secundarias, "puesto que todas ellas- como sostenía Grocio en su "De Jure Belli ac pacis" (vol. II, Cap. XV y vol. III, cap. XX)- son suficientemente importantes para que deban ser observadas" (42). Vattel, citado por Verdross - sostenía que "todas las cláusulas de un tratado constituyen un todo, y por ello cualquier infracción da derecho a la denuncia, a no ser que el propio tratado determine otra cosa" (43).

Son pocos los publicistas que no admiten la posibilidad de denuncia o poder de rescisión de un Estado parte de un tratado que ha sido violado por la otra o simplemente incumplido sus obligaciones. Moreno Quintana sostiene que "el incumplimiento de un tratado por una de sus partes concertantes no faculta a la otra u otras a pedir su rescisión" (44), Podestá Costa (45), por su parte, rechaza la denuncia por incumplimiento de una obligación ya que "tal proceder abriría una enorme grieta en una de las bases fundamentales del derecho internacional -el principio "pacta sunt servanda"-". Sin embargo, la razón que parece animar al jurista argentino en este sentido es la

---

(41) Ibid., p. 122.

(42) Ibid., p. 122.

(43) Vattel, Le Droit des Gens, vol. II, párrafo 200, y vol. IV, párrafo 47 (1754), en Alfred Verdross, op. cit. p. 122.

(44) Lucio Moreno Quintana, op. cit., tomo I, p. 533.

(45) Luis Podestá Costa, op. cit., tomo I, ps. 416-417.



inexistencia de un tribunal internacional con jurisdicción compulsiva que hubiese de declarar la rescisión del tratado violado o incumplimiento de una de las partes. Pero eso es otra cosa.

Si bien es cierto que tan sólo existía la doctrina de los tratadistas en esta materia, desde 1969 quedó abierta a la firma la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que tiene la finalidad de codificar el Derecho Internacional sobre tratados en cumplimiento del párrafo a del artículo 13 de la Carta de la ONU. Entre las cláusulas más importantes en materia de terminación y nulidad de un tratado consagradas en dicha convención, se encuentra el artículo 60, que establece que:

- "1. Una violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra parte para alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcialmente.
- 2.... (se refiere a tratados multilaterales).
3. Para los efectos del presente artículo, constituirán violación grave de un tratado:
  - a) una rechazo del tratado no admitido por la presente Convención; o
  - b) la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o fin del tratado.
4. ....
5. ...."

Como se podrá observar, la doctrina de los publicistas se confirma en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y se consigue pactar convencionalmente lo que hasta entonces no era sino un principio general del derecho, no recogido en tratado alguno ni

tampoco expresado por la costumbre. Aún admitiendo que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados no es obligante para un Estado que no la haya suscrito, ni adherido, ni ratificado, o que ésta no ha entrado en vigor o que la misma no tiene carácter retroactivo, continúa siendo un principio general del derecho reconocido por las naciones civilizadas y como tal, fuente del Derecho Internacional.

La norma contemplada en el artículo 60 de la Convención aludida no se refiere en realidad a la institución de la denuncia, que como se sabe, se concreta en el poder jurídico, atribuido a las partes que han negociado el acuerdo, de extinguir el tratado en el cual se encuentra incorporada la cláusula de denuncia, mediante una declaración de voluntad dirigida a obtener tal resultado (46). Lo que el artículo 60 logra es codificar e incorporar en un tratado público multilateral, aún no vigente, una norma consuetudinaria de Derecho Internacional que dispone que la violación, por uno de los Estados contratantes, de las obligaciones contenidas en cualquier tratado o acuerdo, hace surgir en el otro Estado contratante el poder jurídico de rescindir el tratado en cuestión.

En este caso, la causa de la extinción del tratado no es, por lo tanto, el hecho del incumplimiento per se, sino la declaración de voluntad con la cual el Estado lesionado en su propio derecho ejerce el poder jurídico surgido por efecto del incumplimiento. Y ello es así porque podría resultar que el Estado lesionado prefiriera no ejercer tal poder dejando que el tratado quedase en vigor y exigiendo, en su lugar, su cumplimiento.

---

(46) Gaetano Morelli, Nozioni di Diritto Internazionale, Cedam, Padova, 1963, p. 323.

Pareciera ser que esta institución de la rescisión por incumplimiento es igual a la denuncia tal como fuera expuesta anteriormente. Sin embargo, el fundamento de la una y de la otra es diferente. En la institución de la denuncia el poder respectivo se deriva de una norma que a tal fin fue incluida en el tratado, mientras que el poder de rescisión de un tratado, por incumplimiento, se deriva, no de la voluntad de los contratantes, sino de una norma consuetudinaria de Derecho Internacional que puede ser limitada, excluida e inclusive normada su ejercicio, pero que el tratado no la llega a crear.

Por lo tanto, independientemente de la presencia de una cláusula de denuncia expresa contenida en un tratado (que no es el caso de la Convención Istmica de 1903), Panamá puede utilizar el poder de rescindir el tratado en cuestión comprobada la violación de la neutralidad del canal por parte de los Estados Unidos, al usar la Zona del Canal como base militar para su propia defensa y para fines extraños a aquéllos expresamente consignados en las cláusulas II, III y XXIII del Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903. Otra disposición, flagrantemente violada es la contenida en el artículo XVIII de la Convención de 1903 (sobre la neutralización) sin olvidarnos de otra (aunque ésta es a comprobar), cual es la reconstrucción del Canal, por medio de reformas estructurales, porque al hacerla los Estados Unidos convertirían el objeto del tratado de 1903 en uno enteramente distinto y la sustitución del objeto implica la violación del tratado y da lugar a su rescisión por la parte afectada y lesionada, en este caso, Panamá.

ch) Nulidad del Tratado Hay-Bunau Varilla por estar en oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional General (ius cogens).

La ya mencionada Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados consagró y reconoció, en sus artículos 53 y 64, la existencia de normas imperativas de carácter positivo (ius cogens) cuya violación por un tratado internacional supone su inmediata nulidad. En efecto, por el artículo 53, la Convención estableció que:

"Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de Derecho Internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter".

Por el artículo 64, se dispone que:

" Si surge una nueva norma imperativa de Derecho Internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará".

Si bien es cierto que "el artículo 53 se presenta bajo el signo de la imprecisión", -como afirmara el Sr. Hubert, representante de Francia en la 19a. sesión plenaria de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU (47), el reconocimiento del concepto de ius cogens es una consagración de los principios fundamentales del Derecho Internacional; su respeto estricto tiende a favorecer la justicia, la paz y la cooperación entre los Estados y a fortalecer la supremacía del derecho en las relaciones internacionales.

---

(47) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, Segundo Período de Sesiones, Viena, 9 de abril-22 de mayo de 1969, (Anuario de la CDI, 1970), p. 99.

Por muchas que sean las dificultades que suscite la identificación de una norma de ius cogens, nadie puede poner en duda la necesidad de reconocer el carácter imperativo de ciertas normas. El artículo 53 es impreciso, cierto es, en cuanto al contenido actual del ius cogens, es impreciso en cuanto a la formación de las normas que éste implica y en cuanto a sus efectos, pero era indispensable en la medida en que el principio del ius cogens es indispensable para la comunidad internacional; "es un principio que, en Derecho Internacional -sostuvo el Dr. Abad Santos, de Filipinas-, refleja diversos principios de derecho interno relativos al orden público, a las buenas costumbres, a la moral pública, etc." (48)

La aparición del concepto de ius cogens en Derecho Internacional es consecuencia directa de la evolución social e histórica que ha ejercido una influencia sobre el desarrollo de esta rama del derecho. "Sería absurdo pensar que el ius cogens -decía el Sr. Valencia Rodríguez, representante ecuatoriano a la 19a sesión plenaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados- no aparecerá hasta que la Convención sobre el Derecho de los Tratados entre en vigor"; "sostener algo así -agrega el representante del Ecuador- equivaldría a decir que, antes de su entrada en vigor, los Estados podían cometer impunemente toda clase de tropelías en el ámbito internacional, por ejemplo, imponer tratados por la fuerza y que, gracias a la convención, el Derecho Internacional dará un salto considerable al prohibir de la noche a la mañana los actos internacionales de esta índole" (49)

---

(48) Ibid., p. 100.

(49) Ibid., p. 191.

En opinión de varios autores, tratadistas del Derecho Internacional Público, y de delegados a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, cabe clasificar entre las normas de *ius cogens* ciertos principios fundamentales como el de la proscripción del uso de la fuerza, la obligación de solucionar las controversias internacionales por medios pacíficos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la igualdad soberana, ciertas normas relativas a los derechos humanos, y de modo general, los principios señalados en los artículos 1° y 2° de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Pese a que ésta es la opinión de los autores, el artículo 53 no deslinda claramente el concepto de *ius cogens*, no determina qué normas tienen carácter imperativo, aunque sí recomienda dejar que el contenido de esta doctrina se forme en la práctica de los Estados y la jurisprudencia de los tribunales internacionales.

Por esta imprecisión de su contenido, la doctrina del *ius cogens* tal cual quedó expuesta en el artículo 53 de la Convención de Viena, no obtuvo el voto favorable de todos los delegados que a ella concurrieron. Consideraban los delegados de algunos países que dicho artículo no proporciona ninguna indicación acerca del verdadero contenido de las reglas existentes de *ius cogens*, que no proporciona una indicación absolutamente precisa sobre la formación de las normas de *ius cogens* y la manera de identificarlas, que supone un conflicto entre la noción de *ius cogens* y el principio de la soberanía estatal, que entraña la posibilidad de abusos por parte de los Estados, etc.

No obstante, no parece difícil responder a la cuestión de saber cuáles son las normas de derecho internacional que tienen un carácter

imperativo y de qué manera puede determinarse ese carácter. En este sentido parecía inclinarse el delegado de Polonia, Sr. Nanlik, cuando afirmaba que "la mayoría de las demás normas de ius cogens (se había referido a los artículos 1°, 2° y 103° de la Carta de la ONU) se proponen esencialmente el mismo objetivo que las enunciadas en la Carta. Su carácter imperativo procede sobre todo de su propio contenido, que no tendría ningún sentido si algunos Estados estuvieran autorizados a prescindir de ellas. La prohibición de la trata de esclavos o del genocidio y el derecho de los pueblos a la libre determinación se han citado a título de ejemplo.... Así pues, no parece que haya lugar a dudas sobre las normas concretas de Derecho Internacional que tienen carácter de ius cogens" (50). No veía este delegado la necesidad de establecer una lista de normas que tengan carácter imperativo. "La inclusión de una lista -agrega Nahlik- no estaría en consonancia con su carácter de instrumento de codificación".

La celebración de un acuerdo especial sobre esta materia tampoco es aconsejable. Todos los delegados que dieron su aprobación al artículo 53 concordaron en que cualquier enumeración de normas imperativas equivaldría a dar al ius cogens un sentido limitado que no correspondería a su flexibilidad ni a su dinamismo y contrariamente a lo que manifestaban los que se oponían, la fuerza del ius cogens se debilitaría puesto que ella reside en que la enumeración de las normas quede incierta e imprecisa. Si no se hiciera más que citar ejemplos de normas imperativas, se debilitaría el valor de las normas que quedasen excluidas; si

---

(50) Ibid., p. 105.

imperativo y de qué manera puede determinarse ese carácter. En este sentido parecía inclinarse el delegado de Polonia, Sr. Nanlik, cuando afirmaba que "la mayoría de las demás normas de *ius cogens* (se había referido a los artículos 1°, 2° y 103° de la Carta de la ONU) se proponen esencialmente el mismo objetivo que las enunciadas en la Carta. Su carácter imperativo procede sobre todo de su propio contenido, que no tendría ningún sentido si algunos Estados estuvieran autorizados a prescindir de ellas. La prohibición de la trata de esclavos o del genocidio y el derecho de los pueblos a la libre determinación se han citado a título de ejemplo.... Así pues, no parece que haya lugar a dudas sobre las normas concretas de Derecho Internacional que tienen carácter de *ius cogens*" (50). No veía este delegado la necesidad de establecer una lista de normas que tengan carácter imperativo. "La inclusión de una lista -agrega Nahlik- no estaría en consonancia con su carácter de instrumento de codificación".

La celebración de un acuerdo especial sobre esta materia tampoco es aconsejable. Todos los delegados que dieron su aprobación al artículo 53 concordaron en que cualquier enumeración de normas imperativas equivaldría a dar al *ius cogens* un sentido limitado que no correspondería a su flexibilidad ni a su dinamismo y contrariamente a lo que manifestaban los que se oponían, la fuerza del *ius cogens* se debilitaría puesto que ella reside en que la enumeración de las normas quede incierta e imprecisa. Si no se hiciera más que citar ejemplos de normas imperativas, se debilitaría el valor de las normas que quedasen excluidas; si

---

(50) Ibid., p. 105.



tendiese a ser exhaustivo, podría fácilmente hacerse anticuado, ya que los procedimientos de ratificación son a veces bastante lentos.

En tal situación, para que la doctrina del *ius cogens* fuese completa, aunque no precisa, se acordó el artículo 64 por el cual se establece que si surge una nueva norma con tal carácter, todo tratado existente que se oponga a la misma se convertirá en nulo. Este artículo reviste considerable importancia para las naciones que sólo recientemente han recobrado su independencia; es perfectamente comprensible que se les reconozca el derecho de eliminar todas las secuelas del régimen colonial, incluida las que se presentan bajo la forma de tratados. No resulta incompatible con el artículo 4° de la Convención que prevee la irretroactividad de las mismas al afirmar, a nuestro modo de ver, que para los tratados anteriores a la Convención de Viena, el artículo 64 es de obligatoria aplicación; si bien es cierto que el artículo 53 dispone que todo tratado que viole una norma imperativa ya existente es nulo ab initio, éste se aplica a los tratados que de ahora en adelante acuerden entre sí los Estados o con otros sujetos del Derecho Internacional; asimismo, y repetimos, pese a la irretroactividad de la Convención, nada impide que en virtud del artículo 64 sean declarado nulos todos aquellos tratados que sean incompatibles con una norma de *ius cogens* posterior a la firma de dichos acuerdos. Y este es el caso del tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, que al pactarse (por no decir imponerse) prescindió de incluir ciertas normas de carácter imperativo, o dicho de otra forma, incluyó cláusulas y normas en oposición con normas de *ius cogens*, tales como el uso de la fuerza, la injerencia en los

asuntos internos de la República de Panamá, la perpetuidad, etc. y que al correr del tiempo, y tras la aparición de nuevas normas de ius cogens, tales como la inclusión de cláusulas para la solución de eventuales conflictos por los medios pacíficos conocidos o de denuncia de un tratado por violación o incumplimiento, o la de una que sometiera obligatoriamente un tratado al arbitraje internacional, tampoco fueran incluidas en los acuerdos reformativos de 1936 y 1955.

Reconocemos que invocar la nulidad del tratado Hay-Bunau Varilla alegando que éste se encuentra en oposición con normas de ius cogens y lograr su rescisión a través del procedimiento que la misma Convención de Viena de 1969, en sus artículos 65 a 68 consagra, es difícil. En primer lugar se plantearía, por parte de los Estados Unidos, la irretroactividad de la Convención de Viena, lo que en principio descartaría la posibilidad de anular el tratado Hay-Bunau Varilla. No puede tampoco Panamá invocar su nulidad ante la Corte Internacional de Justicia porque los referidos tratados no tienen cláusula de arbitraje y sabemos que no es posible someter esta cuestión a la decisión de ningún tribunal internacional de justicia sin el consentimiento de los Estados Unidos y es evidente que este país no accedería a ir al arbitraje internacional como Panamá lo ha estado pidiendo desde 1926, porque sabe que su título tiene varios vicios básicos según el Derecho Internacional que quedarían al descubierto ante el tribunal que adquiriese competencia sobre la controversia.

Queda entonces a Panamá un único camino: Invocar sin temores ni vacilaciones la solidaridad de los pueblos del Tercer Mundo y de las naciones civilizadas que aún creen en la razón y en el derecho, proponer

asuntos internos de la República de Panamá, la perpetuidad, etc. y que al correr del tiempo, y tras la aparición de nuevas normas de ius cogens, tales como la inclusión de cláusulas para la solución de eventuales conflictos por los medios pacíficos conocidos o de denuncia de un tratado por violación o incumplimiento, o la de una que sometiera obligatoriamente un tratado al arbitraje internacional, tampoco fueran incluidas en los acuerdos reformativos de 1936 y 1955.

Reconocemos que invocar la nulidad del tratado Hay-Bunau Varilla alegando que éste se encuentra en oposición con normas de ius cogens y lograr su rescisión a través del procedimiento que la misma Convención de Viena de 1969, en sus artículos 65 a 68 consagra, es difícil. En primer lugar se plantearía, por parte de los Estados Unidos, la irretroactividad de la Convención de Viena, lo que en principio descartaría la posibilidad de anular el tratado Hay-Bunau Varilla. No puede tampoco Panamá invocar su nulidad ante la Corte Internacional de Justicia porque los referidos tratados no tienen cláusula de arbitraje y sabemos que no es posible someter esta cuestión a la decisión de ningún tribunal internacional de justicia sin el consentimiento de los Estados Unidos y es evidente que este país no accedería a ir al arbitraje internacional como Panamá lo ha estado pidiendo desde 1926, porque sabe que su título tiene varios vicios básicos según el Derecho Internacional que quedarían al descubierto ante el tribunal que adquiriese competencia sobre la controversia.

Queda entonces a Panamá un único camino: Invocar sin temores ni vacilaciones la solidaridad de los pueblos del Tercer Mundo y de las naciones civilizadas que aún creen en la razón y en el derecho, proponer

"una nueva formulación del proceso reivindicador panameño -como sostiene Jorge Illueca (51)- presentándose a la consideración del mundo civilizado, no meramente como una cuestión jurídica, no simplemente como una cuestión moral, sino como una cuestión política, como lo que es, la exigencia colectiva de un pueblo ya maduro, que reclama ejercitar a plenitud su derecho a la libre determinación, que comprende la soberanía permanente sobre la Zona del Canal".

Decimos que único camino porque seguimos creyendo que la solución debe estar basada en el derecho y en la justicia internacionales, y por ello, si de alguna manera ha de resolverse el conflicto canalero, ha de ser en este sentido. Podrían los pueblos que integran la Organización de las Naciones Unidas, porque así lo contempla la carta de la misma, investigar la controversia y recomendar los procedimientos apropiados o métodos de ajuste. De la recomendación que la Organización haga a través del órgano competente pudiera surgir, actuando inteligentemente Panamá en el sentido antes expuesto de capitalización de la solidaridad del Tercer Mundo, la obligación por parte de los Estados Unidos de someter la cuestión al Tribunal Internacional de Justicia. Pero es un procedimiento dilatado, que requiere de tiempo y paciencia, por un lado, y susceptible de fracasar, por el otro.

En efecto, ni la Asamblea General ni el Consejo de Seguridad de la ONU tienen poder de decisión con respecto a la resolución de un conflicto. Son órganos de mediación. Según el artículo 34 de la Carta, el Consejo de Seguridad posee, sin embargo, el derecho, por lo demás

---

(51) Jorge Illueca, Urgencia de una ..., op. cit., p. 351.

importante, de investigar toda controversia o situación susceptible de conducir a una fricción internacional o dar origen a un conflicto, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación es efectivamente peligrosa para la paz. Si la investigación hecha según el artículo 34, tiene como resultado que el Consejo de Seguridad determine que la continuación de la controversia o situación es susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad puede aplicar el artículo 33, párrafo 2°, que estipula que "el Consejo de Seguridad si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios", o sea, los medios indicados en el mismo artículo 33, párrafo 1°, y que son: la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, etc.

Para que esto suceda no es necesario que ambas partes en el tratado (Panamá y los Estados Unidos) remitan la controversia al Consejo de Seguridad. Si bien es cierto que el artículo 37 de la Carta, párrafo 1° habla en el sentido de que "si las partes en una controversia...", entendiéndose por ello que ambas partes deben estar de acuerdo en someter la disputa al Consejo, la intención de aquellos que redactaron la disposición era que cada una de las partes podría tener la facultad de llevar la controversia al Consejo (52). Si de esta manera se presenta la controversia en el Consejo, éste podrá iniciar la investigación de que habla el artículo 34 antes mencionada. Además, en virtud del artículo 35, una controversia u otra situación también puede ser presentada ante el Consejo de Seguridad por cualquier miembro de las Naciones

---

(52) Hans Kelsen, op. cit., p. 316.

Unidas, o aún por un Estado no miembro; y también, por el mismo artículo 34, la controversia puede ser presentada al Consejo de Seguridad por el propio Consejo de Seguridad; por el Secretario General de la ONU (artículo 99) y por la propia Asamblea General de la Organización (artículo 11, párrafo 3°).

Visto así, no es necesario para proceder a la investigación a que se refiere el artículo 34, que ambas partes contratantes (caso del tratado Hay-Bunau Varilla) sometan la controversia al Consejo de Seguridad. Una vez iniciada la investigación (para ello el Consejo habrá decidido si la controversia en los hechos puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales) y comprobado que, en efecto, la continuación de la controversia puede poner en peligro la paz, el Consejo podrá elegir entre dos medidas, que aunque de carácter puramente recomendatorias (por lo tanto, no obligatorias jurídicamente para las partes), puede provocar, posteriormente, y en el supuesto de que una de las partes no acepte la recomendación (por lo que la controversia queda pendiente), que el Consejo de Seguridad determine que la no aceptación de su recomendación constituye una amenaza a la paz o quebrantamiento de la paz, pudiendo, según el artículo 39, adoptar una acción coercitiva a fin de mantener o restablecer la paz y hacer cumplir su recomendación, con lo que la misma adquiere fuerza obligatoria para las partes (recomendaciones cualificadas, al decir de Verdross (53) ). De más está decir que si las partes convienen en aceptar como

---

(53) Alfred Verdross, op. cit., p. 475.

obligatorias las recomendaciones y resoluciones del Consejo de Seguridad, éstas tendrían el valor de una sentencia arbitral.

Las dos medidas que el Consejo de Seguridad pueda adoptar, una vez realizada la investigación, están estipuladas en el artículo 37 de la Carta. Para la primera, el párrafo 2° del artículo 37 remite al Consejo de Seguridad al artículo 36, párrafo 1° de la Carta que estipula que podrá hacer una recomendación de los procedimientos apropiados o métodos de ajuste, es decir, podrá recomendar a las partes arreglar la controversia por uno de los medios indicados en el artículo 33; o, el Consejo podrá recomendar -segunda medida- los términos del arreglo.

Igualmente debe entenderse que el artículo 34 se refiere no sólo al arreglo del controversias sino también al de otras situaciones. En el caso concreto del tratado Hay-Bunau Varilla se dan cita ambas. Hay controversia si Panamá formula una reclamación en contra de los Estados Unidos y éstos la rechazan (puede ser la invocación de la nulidad por cualquiera de las violaciones mencionadas en los apartados a), b), c), o ch) de la sección 2a de este capítulo); hay situación susceptible de convertirse en controversia, es decir, que puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales si los Estados Unidos cometen cualquier acto de agresión en contra de Panamá.

A no ser que se dé el caso específico de una negativa por parte de los Estados Unidos a aceptar una recomendación del Consejo de Seguridad (cualquiera que sea la medida adoptada por éste, en virtud del artículo 37), en cuyo caso podrá el Consejo de Seguridad aplicar el artículo 39 de la Carta, no es una obligación estricta que las partes deban como regla

general someter la controversia de orden jurídico a la Corte Internacional de Justicia (ésta es sólo una sugerencia hecha por la Carta, en virtud del artículo 36, párrafo 3°). Someter una controversia a la Corte Internacional de Justicia sólo es posible mediante un acuerdo voluntario alcanzado entre todas las partes en una controversia (artículo 36, párrafo 1° del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia). Por ello, y de no darse el caso de negativa norteamericana a acatar las recomendaciones del Consejo de Seguridad, resulta difícil creer que los Estados Unidos aceptarían conjuntamente con Panamá someterse a la decisión de la Corte Internacional de Justicia; también resulta difícil de creer que la recomendación que el Consejo de Seguridad pueda hacer, en caso de realizarse la investigación, sea en el sentido de sugerir a las partes que procuren solucionar la controversia por el medio del arbitraje o de un arreglo judicial; en todo caso, dicha recomendación se limitaría, como ha sido en el caso de Gibraltar, a sugerir a las partes que reanuden el proceso de negociaciones, y con ello, marcha atrás, y como diríamos en el argot popular "borrón y cuenta nueva" (54).

Pero, si la controversia llega a la Corte Internacional de Justicia, como es el anhelo de Panamá desde casi medio siglo, la decisión judicial adoptada no podría ser sino favorable a Panamá, sea la decisión basada en el derecho internacional, sea en el principio "ex aequo et bono". Según el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, ésta deberá aplicar en las controversias que le sean sometidas, conforme al derecho internacional:

---

(54) Véase las resoluciones 2.070 (XX), 2231 (XXII) y 2353 (XXIII) de la Asamblea General de la ONU, en United Nations Yearbooks, 1965, 1967 y 1968, Office of Public Information, United Nations, New York, 1966, 1968 y 1969, respectivamente.



- a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
- b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- c) los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, bajo la reserva del art. 59;

y si las partes así lo convinieren, podrá la Corte decidir un litigio ex aequo et bono ("de acuerdo a los principios de equidad).

Panamá, lógico es suponer, no demandaría la interpretación del tratado, sino su nulidad y cese inmediato. Es o no válido el tratado de 1903 a la luz del Derecho Internacional General? No hay juez de la Corte Internacional de Justicia que admita una colisión directa entre las normas de este tratado y los principios generales del derecho y no se crea que por ser de aplicación subsidiaria tienen los principios generales del derecho menos importancia, porque "la validez de un tratado -como dice Verdross- depende de la costumbre internacional y de los principios generales del derecho, y habrá circunstancias en que estas fuentes se traerán a colación para decidir la cuestión previa de si se está o no en presencia de un tratado válido" (55). "Añadase a ello -agrega Verdross- (56) que estas fuentes se enraizan en determinados principios generales del derecho, no pudiendo, por consiguiente, infringir principios generales de carácter taxativo".

---

(55) Alfred Verdross, op. cit., p. 98.

(56) Ibid., p. 102.

El orden de prelación de las fuentes a plicar, estipuladas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, no supone la jerarquía de una sobre otra, y no excluye, por lo tanto, el recurso simultáneo a distintas fuentes en el mismo litigio, sean éstas primarias o auxiliares. De igual manera, de debe Panamá, dado el supuesto del arreglo judicial, basar su demanda en una sola posibilidad de rescisión de las cuatro estudiadas aquí. Si bien es cierto que cada una de ellas por separado constituye una demanda justa y, por demás, suficiente, no menos cierto deja de ser que las cuatro conjuntamente presentadas adquieren una fuerza única frente al todopoderoso imperio norteamericano.

Pero no olvidemos que cada una de estas cuatro vías de rescisión pueden conducirnos a resultados irreales. Si se presentan por separado se corre el riesgo, por demás prematuro, de un fracaso total. Aún presentadas en conjunto, no adjudicamos a la demanda mejor suerte, como tampoco adjudicamos a ninguna de las cuatro mayor peso que a las restantes tres. La terminación o nulidad del tratado Hay-Bunau Vari-lla no depende ya de tal o cual fórmula, sino del concurso de la Comunidad Internacional de Estados y de la acogida que pueda tener la demanda panameña en el mismo seno de esta Comunidad.

Insistimos en hacer notar al distinguido lector que no somos partidarios de otra solución que la jurídica-diplomática. o en su defecto, de la política, la cual de adoptarse no es con otro fin que la de volver a la vía jurídica y diplomática, pero esta vez no por voluntad de las partes litigantes, sino porque así lo ha impuesto y ordenado la Comunidad de

Estados. El problema canalero no es un problema panameño solamente. Lo es también centroamericano, interamericano y mundial (57). No pide Panamá mucho: tan sólo justicia, y si esa justicia no la puede conseguir de igual a igual en una mesa de negociaciones, tiene que buscarla movilizand o a la opinión pública mundial para que ésta, compenetrada y solidarizada con la causa de Panamá, haga comprender a los Estados Unidos que no se puede predicar un anticolonialismo en la seno de la ONU (cuando éste es a costa de otras potencias), por un lado, y mantener un enclave colonialista en el corazón del continente americano, por el otro.

Si los Estados Unidos mantienen la interpretación férrea de que la concesión de 1903 incluye la cesión de soberanía sobre la faja de terreno en que se construyó el canal y sobre el área colindante, establecida en el acuerdo, y pretenden que dicha interpretación siga imperando en el marco de las relaciones bilaterales panameño-norteamericanas, estamos en presencia, entonces, y nadie duda en calificarlo como tal, de un típico enclave colonialista.

Y como bien dijo el distinguido jurista español Camilo Barcia Trelles en su monografía titulada "La Experiencia Panameña" (op. cit., p. 50) al referirse a la antinomia "política anti-colonialista de los Estados Unidos - Canal de Panamá:

"Si, como hemos intentado probar, los Estados Unidos, especialmente en este período postbélico, se han erigido, con notorio apasionamiento y perceptible acento de exigencia, en voceros del más rotundo anticolonialismo,

---

(57) José Ma. Cordero Torres, El Status Internacional del Canal de Panamá, en Revista de Política Internacional, No. 71, op. cit., p. 281.

pensamos si no ha sonado para ellos la hora de entregarse a la realización de un exigente y honesto examen de conciencia, relacionando su presencia y su acción en Panamá con su presión de anticolonialismo... recordando a este propósito aquello de que quien se considere limpio de pecado, arroje la primera piedra".

Y Panamá va a arrojar esa piedra, no la primera, sino la última, porque está libre de pecado... los Estados Unidos la han arrojado, no para identificar su acción, sino para oprimir más y más, cada vez. La presencia omnímoda, arrogante y omnicomprendensiva de los Estados Unidos de América en Panamá estimula cada día nuestro ser, ayudándonos a formar una clara conciencia anti-imperialista, pero dificulta, por desgracia, nuestro camino hacia la verdadera independencia. Ya una vez, con motivo de una conferencia dictada en el Aula Máxima de la casa de los hispanoamericanos en España, el Instituto de Cultura Hispánica, cerramos la misma con una frase de un ensayista panameño, que bien podría ser un adecuado subtítulo de su obra "El Canal de Panamá: Calvario de un Pueblo". Nos referimos al colega y amigo Julio Yau. Afirma éste en su libro que el dilema del Canal es un dilema shakespeariano: "O Panamá panameñiza el Canal, o el Canal canaliza a Panamá".

Hacemos nuestra la frase. En ese ser o no ser, está la cuestión. De ese "hacer" o "no dejarnos hacer", depende que nos convirtamos en una nación libre y soberana con una nacionalidad fuerte y definida, o convertirnos en un ente abstracto e indefinido sin nación. Y que no digan las futuras generaciones que solamente agitamos la bandera del nacionalismo y una conciencia de fervor patriótico y de amor propio, por-

que habríamos cometido el mismo error de las generaciones pasadas,  
y tendríamos, al igual que ellos, que buscar alguna excusa plausible  
para justificarlo, Y nosotros no confiamos en el destino, porque ese  
es el refugio -como dijo William Jennings Bryan- de los invertebrados.

## CONCLUSION

Es costumbre presentar al final de una investigación de este tipo unas conclusiones. Estas, en plural, suelen ser una lista que, ordenada en forma repetitiva, resume al lector los puntos más destacados de cada capítulo. Algunos suelen concluir con el señalamiento de esos puntos más importantes y con algunas recomendaciones. Nosotros, sin embargo, tenemos solamente una conclusión; las otras, así como las recomendaciones (a las que hemos llamado alternativas), quedaron expuestas a lo largo y ancho de este trabajo.

La obra que nos hemos impuesto no concluye aquí. El Derecho es algo vivo, evoluciona, se desarrolla. La suerte de Panamá corre pareja con el desarrollo y evolución del Derecho Internacional Positivo, y no se crea por ello que incurrimos en contradicción al decir esto y sostener antes que no confiamos en el destino. Por el contrario, reafirmamos nuestra fe inquebrantable en el derecho y en la justicia internacionales porque seguimos creyendo -insistamos una vez más- que la solución a la crisis del Canal de Panamá debe basarse en éstos y no en sus antítesis, la fuerza y la injusticia. En lo que no confiamos es en una solución no buscada y mientras Panamá, sus dirigentes actuales y futuros, y nosotros aceptemos con dulce resignación el mantenimiento del statu quo tras el fracaso de un tratado justo que abroge, de una vez por todas, el ignominioso tratado Hay-Bunau Varilla y su secuela de espurias reformas en espera de la buena fe de los norteamericanos, entonces sí estaremos confiando en el destino y en la Providencia.

---

Cada hombre, cada pueblo y cada nación se forma su propio destino. Y ahí está la historia que nos demuestra que es necesario el alto definitivo a las improvisaciones, al entreguismo, al anti-patriotismo. Basta ya de frases, alegorías y palabras huecas que, además de no encontrar acogida, revelan el subdesarrollo colonial a que nos ha conducido la presencia de los Estados Unidos de América en el territorio de Panamá. Es el momento de sacudir el miedo, de proclamar la verdad, la de ayer y la de hoy, y por qué no, la de mañana. Este ensayo puede ser uno más a los muchos que se han escrito y que se seguirán escribiendo sobre el tema, y cuando se escribe para los demás, si bien se debe ser valeroso e incorruptible, se ha de tener en cuenta que lo que se espera no es una repetición, ni palabras bellas que proclamen a los cuatro vientos ideales irrealizables, sino hechos exactos y objetivos.

Podemos utilizar, para terminar nuestras conclusiones, señalando una vez más, las alternativas apuntadas.

La primera alternativa propuesta: revisión del Tratado Hay-Bunau Varilla, es decir, negociaciones diplomáticas para la concertación de un nuevo tratado, que elimine del léxico contractual las perpetuidades, unilateralidades, exclusiones, intromisiones, etc. sobre la base de la buena fe, de la equidad y de la justicia, debe ser la primera carta a jugar. Pero no se quiere otro tratado más, que sólo elimine trabas formales y lingüísticas, sino que elimine las causas de conflicto. Eso no es pedir un imposible a los Estados Unidos. Así las cosas, podría el Gobierno de los Estados Unidos dar una solución airosa a una situación

típicamente colonial por vía de la negociación directa, sin que la ONU tenga la menor participación, por un lado, satisfaciendo, al mismo tiempo, a la República de Panamá, amiga y compañera leal de 70 años, por medio de un tratado justo y equitativo que reivindique para la pequeña República sus aspiraciones, su dignidad nacional y prestigio internacional.

Si este esperado tratado no eliminase las causas de conflicto, no erradicara de una vez por todas el enclave colonialista que los Estados Unidos mantienen en la Zona del Canal de Panamá, si no neutralizar la vía acuática y su zona adyacente, si no concediera a Panamá jurisdicción plena y efectiva sobre la Zona del Canal, no hay tratado sustitutivo ni que pueda paliar los efectos que ocasionaría la falta de una sólo de estas condiciones.

Planteamos, como segunda alternativa, la rescisión unilateral del tratado de 1903. Hacerlo así equivaldría a encuadrar el conflicto en el marco del Derecho Internacional. No puede Panamá llevar su problema a la Corte Internacional de Justicia directamente, sin el consentimiento de la contraparte - los Estados Unidos. Estos, a su vez, tampoco se someterían, voluntariamente, a la misma, porque significaría para ellos exponer a la luz pública un acto viciado de nulidad por todos lados. Por lo demás, no hay en el tratado, ni en sus posteriores actos reformativos, cláusulas de arbitraje, de denuncia, ni de arreglo judicial, etc. Queda a Panamá una segunda variante dentro de la alternativa diplomático-jurídica, esta vez de claro matiz político: Capitalizar la solidaridad del Tercer Mundo y plantear el



caso en el seno de la ONU, ante la Asamblea General, ante el Consejo de Seguridad, para que éstos, por los procedimientos normales y estipulados en la Carta de la Organización, inviten a las partes a solucionar el litigio por otro medio que no sea la negociación (ésta habrá fracasado), en la esperanza de que el medio de ajuste recomendado sea el arbitraje o el arreglo judicial.

Una vez el caso en el Organismo mundial, y reconocido el conflicto como amenaza para la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad debe recomendar un método de solución pacífica, al cual los Estados Unidos harán poco o ningún caso, pudiendo entonces el Consejo adoptar medidas coactivas, que si bien es cierto son ilusorias tratándose de los Estados Unidos, representarían para éstos la mayor pérdida de prestigio y la peor derrota moral que hayan sufrido vez alguna. El camino quedaría, así, expedito para la solución final. Se contaría con el apoyo mundial y habría un ambiente favorable en el mundo en el caso de Panamá. En caso de acogerse el Gobierno norteamericano al dictamen del Consejo de Seguridad, es decir, presentarse conjuntamente con Panamá a la Corte Internacional de Justicia y que sea ésta la que diga la última palabra, tendrá Panamá la mejor oportunidad: Demostrar que lo que viene sosteniendo desde 1904 es cierto, que el tratado de 1903 está viciado de nulidad, que el mismo no es válido a la luz del Derecho Internacional, que aún admitiendo la validez del mismo, ha habido un cambio en las circunstancias que le originaron (rebus sic stantibus), que es contrario a la Carta de la ONU (art. 103), de que en él se dan cita normas que son contrarias al ius cogens y que

la violación del tratado por parte de los Estados Unidos es constante y reiterada, tanto en cuanto a las cláusulas esenciales y más importantes, como al objeto mismo del tratado.

De no acogerse los Estados Unidos al dictamen ~~del Consejo de Seguridad~~, quedan dos caminos: Uno, el más sencillo, contentarse con la derrota moral de los Estados Unidos. Pero de qué vale una derrota moral yanqui si no puede convertirse a la misma en una victoria de la causa panameña? Efectivamente, de nada, si por nada hemos de entender que el statu quo permanece. Pero de mucho serviría esa derrota moral yanqui en el seno de la Organización de las Naciones Unidas si Panamá adopta la solución final, definitiva a nuestro juicio: LA NACIONALIZACION DEL CANAL DE PANAMA (segundo camino).

No creemos en esta medida como solución. Nacionalizar el Canal de Panamá significa pasarlo a poder de la nación panameña. Técnica y jurídicamente, es posible. Al fin y al cabo, es el único recurso natural que Panamá posee (entiéndase la posición geográfica, no el Canal en sí) y recordemos que las Naciones Unidas nos facilitan un instrumento de apoyo: la Resolución 1514 (XV) que exige que aquellos territorios sometidos a intervención colonialista pasen a un régimen de plena soberanía, la cual prevalece sobre sus recursos naturales fundamentales. Además, el mito de que sólo los Estados Unidos de América lo puede administrar y mantener en funcionamiento es insostenible. México nacionalizó el petróleo, los egipcios el Canal de Suez. Ni los mexicanos ni los egipcios se vieron en dificultades para explotar la producción de petróleo y para administrar y manejar el Canal. En

consecuencia, los panameños también puede hacerse cargo de su Canal. ¿Pero cómo? ¿a qué precio?. Eso no lo sabemos a ciencia cierta. Lo primero que cabe esperar es una intervención, que sería buen pretexto para entablar una acusación de agresión ante el Consejo de Seguridad contra los Estados Unidos. ¿Pero estamos acaso dispuestos a un nuevo sacrificio, cruento nuevamente? La respuesta no puede ser otra que un categórico y rotundo sí, pero, un sacrificio a qué precio, repetimos?

Y si tras el holocausto, NADA, entonces QUE Señores de la ONU, de la OEA, de la CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA...?

Justamente en la fecha en que presentábamos el borrador de este ensayo, se daba inicio en la ciudad de Panamá una Reunión Extraordinaria del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, convocada a solicitud de la República de Panamá con el propósito de presentar ante el mismo la patriótica posición del actual Gobierno Revolucionario en relación con la cuestión del Canal y de la llamada Zona del Canal de Panamá.

Producida la invitación y ante la certeza de que el Gobierno de Panamá presentaría el problema canalero y de su zona adyacente, como enclave colonialista, el Gobierno Norteamericano, a través de su Representante Permanente ante la Organización de las Naciones Unidas, realizó maniobras destinadas a evitar que el Consejo aceptase la invitación. Sin embargo, ante la decisión de casi la totalidad de los 15 miembros del Consejo, el representante norteamericano también votó a favor de la reunión en Panamá.

Como Panamá y Perú eran los dos países Miembros del Consejo de Seguridad en representación del bloque latinoamericano, en deliberaciones del mismo en la sede de la ONU se acordó que fueran ellos quienes presentaran un proyecto de Resolución al Consejo. Oficialmente invitado por el Gobierno del Perú viajó a Lima el Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, Juan A. Tack, acompañado por una Delegación de altos funcionarios de la Cancillería Panameña. En sesiones de trabajo realizadas en el Palacio de Torre-Tagle, el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, General de Brigada Miguel Angel de la Flor Valle y su colega panameño acordaron una Declaración Conjunta que fué suscrita el 9 de marzo de 1973.

En la ceremonia de instalación de las sesiones del Consejo de Seguridad en la ciudad de Panamá, hizo uso de la palabra, en nombre del país anfitrión, el General de Brigada Omar Torrijos Herrera, Líder de la Revolución Panameña y Jefe del Gobierno, quien presentó a la consideración del Consejo y del consenso internacional el problema del enclave colonialista existente en territorio panameño, por la existencia de la jurisdicción norteamericana en la llamada Zona del Canal.

Los Miembros del Consejo, Observadores y periodistas tuvieron oportunidad de visitar, invitados por el Canciller Tack, el Canal y la Zona del Canal de Panamá y comprobar objetivamente la existencia del enclave colonialista norteamericano en territorio panameño, lo cual impide la integración territorial y física de la República de Panamá y el ejercicio de su jurisdicción y soberanía sobre su territorio.

El Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá presentó al Consejo de Seguridad un proyecto de resolución el 16 de marzo cuya lectura obligó al Representante de los Estados Unidos ante el Consejo, John Scali, a manifestar que estaba autorizado por su gobierno para hacer uso del veto si la resolución se sometía a votación en el Consejo.

En su sesión de clausura el Consejo de Seguridad sometió al voto el proyecto de resolución. Conforme al Reglamento del Consejo, cada miembro del mismo podía explicar su voto, como en efecto así se hizo. Los Estados Unidos hicieron uso de su poder de veto, por tercera vez en la historia de las Naciones Unidas. La Resolución a la cual se opuso

el representante norteamericano fué presentada por ocho de los 15 Miembros del Consejo.

En sus diversas intervenciones anteriores al veto, los miembros del Consejo y Observadores, entre los cuales estaban los representantes de los países latinoamericanos, expresaron opiniones favorables para la causa de Panamá, así como también pidieron a los Estados Unidos de América hallar una solución pronta a las causas de conflicto entre ambos países como consecuencia del Canal y la Zona del Canal de Panamá.

Tanto el Representante Permanente de Panamá en la ONU y a quien correspondió presidir las históricas sesiones del Consejo de Seguridad en Panamá, como el Ministro de Relaciones Exteriores fundamentaron la razón y la justicia de la causa de Panamá en esta cuestión de interés universal y fundamentalmente latinoamericano.

En la sesión de clausura de la Reunión del Consejo de Seguridad de la ONU en Panamá, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá dijo: "Estados Unidos ha vetado la resolución a favor de Panamá, pero el mundo ha vetado a los Estados Unidos".

El Ministro Tack anunció que su Gobierno presentaría la cuestión del Canal y de la Zona del Canal en la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas, pero como una cuestión típicamente colonialista. También anunció el Ministro Tack en su conferencia de Prensa, que Panamá pediría una revisión fundamental de la organización y funcionamiento de la Organización de Estados Americanos. Se trata de dos cuestiones de enorme trascendencia internacional, que demuestran

la resolución de Panamá de continuar su lucha de cerca de setenta años en defensa de su soberanía.

Según el representante norteamericano, la cuestión entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, es bilateral, en consecuencia, no debe interferir en las negociaciones una organización supranacional y que, en todo caso correspondería a la OEA conocer ese asunto. Como es del dominio Universal, la OEA es un instrumento al servicio de los Estados Unidos. Contra este instrumento obsoleto en el nuevo derecho y moral internacionales que han reemplazado el dominio de la fuerza por el de la razón y la justicia se ha pronunciado Panamá con el apoyo decidido del gobierno revolucionario del Perú. (Véanse Actas de Sesiones de la Comisión Especial para la Estructuración del Sistema Interamericano, OEA, Lima y Washington, 1973).

El problema del Canal y de la Zona del Canal no es una cuestión puramente bilateral. Se trata de un asunto que concierne a todos los pueblos del mundo. El Canal es un instrumento de desarrollo y la libre comunicación internacional, cuya construcción en el corazón mismo de su territorio permitió Panamá, "Pro Mundi Beneficio", como reza el lema de su escudo. Jamás los Estados Unidos han querido hacer justicia a Panamá. De nada valen las metáforas y los sofismas ante la elocuencia de los hechos, ante la implacable realidad que conocieron las trescientas y tantas personas que llegaron a Panamá con ocasión de la Reunión del Consejo de Seguridad.

El apoyo moral que ha recibido Panamá ha sido masivo, decidido y enérgico. Nos apoyaron los bloques latinoamericano, asiático,

africano y de los países europeos, con la sola excepción de Inglaterra, que posee en condición de colonias dos enclaves en la América Latina: Belice y las Malvinas.

A la diplomacia y la acción bilateral entre los Gobiernos, que quieren los Estados Unidos que subsista porque en ellas el más fuerte es el que se impone, las ha reemplazado la acción multilateral de los pueblos que apoyan a los gobiernos populares y nacionalistas. Tal es la situación de coyuntura contemporánea que se puso en evidencia, dramáticamente, en la Reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la ciudad de Panamá.

Ofrecemos a continuación, una selección sintetizada de algunas posiciones en pro y en contra de la causa panameña, que por razones de espacio, limitaremos a seis: Estados Unidos (quien se opuso), Gran Bretaña (quien se abstuvo), Perú, India, Kenia y Francia (quienes votaron en favor de la Resolución y de Panamá)

Estados Unidos (representados por el señor Scali, Sesión 1701, martes 20 de marzo, horas de la mañana)

"... La cuestión que se presenta entonces es la de saber qué contribución puede hacer el Consejo en estas reuniones y qué es lo que llevará de regreso a la Sede de las Naciones Unidas como resultado de sus sesiones en América Latina.

Para las cuestiones de América Latina, así como para las de otras partes del mundo, los miembros del Consejo deben buscar lo que este órgano puede realmente lograr, la consecuencia de las acciones que se proponen con respecto a las disposiciones de la Carta y su impacto sobre la posibilidad de resolver las diferencias existentes.

La adopción por el Consejo de una posición partidaria, o que refleje solamente un punto de vista limitado, implicaría el riesgo de socavar los procesos de la diplomacia bilateral y regional, que tan bien han servido a este hemisferio.



Si el Consejo se pronuncia sobre una gama más amplia de cuestiones, no directamente relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, arriesga diluir los resultados ya conseguidos en otros órganos de las Naciones Unidas y haría que muchos pusieran en tela de juicio la seriedad del propósito de este órgano al celebrar aquí estas reuniones... "

Gran Bretaña (representada por el señor Colin Crowe, Sesión 1701, martes 20 de marzo de 1973, horas de la mañana)

".... Se han hecho numerosas referencias a la posición de la Zona del Canal en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad en la región. Creo que todos los oradores se han expresado ya en forma unánime respecto a la importancia del Canal para la comunidad internacional, especialmente desde el punto de vista económico. Desde luego, sería una cuestión muy seria que las diferencias sobre el Canal condujeran a una situación en que su papel como vínculo entre naciones se pusiera en peligro y se tornara en un foco de inestabilidad... "

Perú (representado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Miguel A. de la Flor Valle, Sesión 1696, jueves 15 de marzo de 1973, horas de la tarde).

".... El Perú apoya firme y decididamente la posición panameña no solo por la justicia que ella entraña, que constituye además una reivindicación para toda América Latina, sino también porque resulta perfectamente coherente con nuestra política exterior, que, en actos definidos, hemos materializado en los últimos años. La Zona del Canal, que pertenece geográfica, política, económica y socialmente a la República de Panamá, es parte indisoluble de su territorio nacional, y su reversión constituye un factor ineludible y fundamental para el desarrollo de la nación panameña y para la eliminación de un foco de tensión permanente en América... "

India (representada por el señor Samarendranath Sen, Sesión 1701, martes 20 de marzo de 1973, horas de la mañana)

".... El Gobierno panameño también nos ha dicho, en contactos oficiales, que los Estados Unidos han convenido abrogar el Tratado de 1903 y reemplazarlo por otro moderno.

Acogemos con beneplácito estos acontecimientos. También se nos informó que se abandonaría el concepto de perpetuidad, que desaparecería la jurisdicción de los Estados Unidos en Panamá y que todos los aspectos de la operación del Canal se negociarían de modo que, por una parte, se asegure la plena soberanía del Gobierno panameño, y, por la otra, se mantenga el Canal libre para el tránsito de todos los barcos, sin ninguna discriminación. Creemos que estas son las características esenciales de un nuevo tratado, que parecen haber sido aceptadas por ambas partes y a la que se hace referencia en el proyecto de resolución que tenemos ante nosotros... "

Kenia (representada por el señor Odero Jowi, Sesión 1700, lunes 19 de marzo de 1973, horas de la tarde)

"... Como fue señalado por la delegación de Kenia en un documento sobre el tema de la soberanía permanente sobre los recursos naturales presentado a la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países no Alineados, reunida en Georgetown en agosto de 1972:

"La soberanía entre los recursos naturales es una cuestión inherente a la condición de Estado y es parte integrante de la soberanía territorial, es decir, la capacidad de un Estado para ejercer la autoridad suprema sobre todas las personas y cosas dentro de su territorio. La soberanía sobre los recursos naturales, que es esencial para la independencia económica, funcionalmente está vinculada a la independencia política, y la consolidación de la primera inevitablemente fortalece la última. Dado que excluye la subordinación en cualquier autoridad, la soberanía sobre los recursos naturales entraña una completa libertad de acción del Estado en la determinación del uso de tales recursos".

Finalmente, deseo poner de relieve la unidad intrínseca que existe entre los pueblos de América Latina y los del Asia y África, como miembros del Tercer Mundo. Mientras los pueblos latinoamericanos deben, naturalmente y en primer lugar, consolidar la cooperación y la comprensión entre ellos, resulta vital que esta cooperación se extienda a otros países, especialmente a sus hermanos en el Asia y el África, quienes enfrentan problemas similares... "

Francia (representada por el señor Louis de Guiringaud, Sesión 1701, martes 20 de marzo de 1973, horas de la mañana)

".... Creo que no necesito subrayar hasta qué punto, al igual que todos los otros miembros de este Consejo y especialmente los latinoamericanos, nos adherimos a esos grandes principios en los que se basa nuestra Carta y nos preocupa verlos respetados y traducidos en hechos. Sin embargo, nos preguntamos cuál es el papel que puede desempeñar el Consejo de Seguridad cuando no se trata de situaciones particulares a las que deben aplicarse esos principios sino más bien de enunciarlos y recordarlos.

¿No es acaso ese papel, el de la Asamblea General, órgano en el que participan todos los Miembros de las Naciones Unidas, o el del Consejo Económico y Social para las cuestiones que caen más concretamente dentro de su competencia, como la de la soberanía permanente sobre los recursos naturales que han mencionado numerosos oradores?.. "

Seguidamente ofrecemos el proyecto de Resolución que presentaron conjuntamente las Delegaciones de Guinea, Panamá, Perú, India, Indonesia, Sudán, Yugoslavia y Kenia (proyecto revisado del original presentado por Panamá y Perú) y que fuera votado en la sesión 1702 del Consejo de Seguridad, celebrada el día martes 20 de marzo de 1973, con el consabido veto norteamericano.

PROYECTO DE RESOLUCION PRESENTADO POR INDIA, INDONESIA, GUINEA, PANAMA, PERU, SUDAN, YUGOESLAVIA Y KENIA. (Sesión 1702, martes 20 de marzo de 1973).<sup>1/</sup>

El Consejo de Seguridad,

Habiendo examinado la Cuestión del Canal de Panamá, dentro del tema relativo a las "medidas dirigidas al mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales en la América Latina, en consonancia con los principios y las disposiciones de la Carta",

Recordando que es propósito de las Naciones Unidas el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamiento de la paz, de conformidad con los principios de justicia y del Derecho Internacional,

---

1. Tomado de Actas del Consejo de Seguridad, Sesión 1702, marzo 1973, Panamá.

- 41 -

Teniendo presente que la República de Panamá es el soberano del territorio y que el ejercicio libre y provechoso de la soberanía de los pueblos y las naciones sobre sus recursos naturales debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados, basados en su igualdad soberana (resoluciones 1514 (XV), 1803 (XVII) y 3016 (XXVII),

Habiendo escuchado las declaraciones de los representantes de los miembros del Consejo, de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y representantes de otros Estados y organizaciones invitados,

1. Toma nota de que los Gobiernos de la República de Panamá y los Estados Unidos de América, en la "Declaración Conjunta" suscrita ante el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, actuando provisionalmente como Órgano de Consulta, el 3 de abril de 1964, acordaron llegar a un convenio justo y equitativo para resolver prontamente las causas de conflicto entre ellos;

2. Toma nota de la disposición manifestada por los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de la República de Panamá de hacer constar en instrumento formal acuerdos sobre la abrogación de la Convención del Canal Istmico de 1903 y sus enmiendas y la celebración de un nuevo Tratado justo y equitativo respecto al actual Canal de Panamá que llene plenamente las legítimas aspiraciones de Panamá en todo su territorio;

3. Exhorta a los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de la República de Panamá a que prosigan sus negociaciones en un elevado plano de amistad, respeto y cooperación y a concertar a la brevedad un nuevo Tratado con el fin de eliminar prontamente las causas de conflicto surgidas en sus relaciones;

4. Decide mantener la Cuestión bajo su consideración.

Votos a favor: Australia, Austria, China, Francia, Guinea, India, Indonesia, Kenia, Panamá, Perú, Sudan, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Yugoslavia.

Votos en contra: Estados Unidos de América (veto)

Abstenciones: Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Es opinión unánime de que la Reunión del Consejo de Seguridad y el resultado final de la misma, con el aparatoso veto norteamericano para detener una resolución favorable a Panamá, constituye un triunfo de la diplomacia panameña. Lo importante es determinar la consecuencia de ese triunfo, su trascendencia y su compromiso. Panamá logró en el Consejo de Seguridad el respaldo de trece naciones que pertenecen a diferentes regiones geográficas y políticas del mundo.

A nuestro juicio Washington se dolerá por mucho tiempo del hecho de que Panamá lo colocó en la picota de la opinión pública mundial. Algunos comentaristas de la capital norteamericana dicen hoy que en los medios diplomáticos de Washington se preguntan con asombro que pudo haber fallado en el mecanismo diplomático de los Estados Unidos que hizo que el Consejo de Seguridad discutiera la disputa sobre el canal de Panamá con todas las consecuencias conocidas. En Washington se dijo que las discusiones generadas en el Consejo de la reunión de Panamá, crearon acritud, serias divergencias entre Estados Unidos y Panamá y evidentemente enfriamiento de Washington para algunos países. El New York Times, por su parte dijo editorialmente que se esperaba un endurecimiento de la posición norteamericana con relación a Panamá,

que en nuestra opinión, pudo incluso involucrar represalias de orden económico.

Hacemos estas observaciones porque es necesario situar el asunto en su justo lugar, teniendo en cuenta las realidades objetivas que concurren a la idiosincracia del pueblo norteamericano y en la naturaleza política del gobierno de Washington. Panamá ha definido su política con relación a la Zona del Canal; esta definición entraña metas y objetivos que han pertenecido por generaciones a los grupos juveniles y progresistas del país. Por primera vez esos objetivos y esas metas históricas se incorporaron a la política oficial del Estado panameño. Así las cosas, resulta entonces impostergable la consolidación de una verdadera unidad nacional, que opere en términos profundos en todos los aspectos de la vida del país.

Como resultado de la reunión del Consejo de Seguridad, Panamá logró llamar la atención mundial sobre un problema vital para la Nación. Igualmente logró incorporar el problema del Canal de Panamá en una escala superior de preocupación por parte de la opinión pública norteamericana y de los políticos de ese país. Asimismo, Panamá ganó la solidaridad y respaldo de anchas zonas de opinión política del mundo. Por eso se afirma que la reunión del Consejo de Seguridad constituyó un triunfo para nuestro país.

Pero ya pasó la hora del regocijo y es necesario recoger las experiencias que ese hecho nos dejó. Y ante todo, poner los pies sobre la tierra, meditar un momento sobre la naturaleza del problema, calibrar los factores en juego y determinar una línea de

conducta que responda a una estrategia nacional de lucha, inteligencia hábil y dinámica, capaz de plasmar en soluciones constructivas las aspiraciones muy legítimas de la nación panameña de rescatar y reivindicar los derechos soberanos de Panamá, sobre el territorio panameño de la zona del Canal, teniendo en cuenta, desde luego, que el camino que falta por recorrer es largo y escabroso.

Ya dijimos con anterioridad que el derecho es algo vivo, que evoluciona; la diplomacia igual y las cosas no pueden quedar estancadas. El triunfo de Panamá en el Consejo de Seguridad tuvo proyecciones de incalculable valor y adquirimos, de pronto, resonancia y prestigio internacionales; la derrota moral de los Estados Unidos tuvo consecuencias de orden interno y contrariamente a lo que entonces pensábamos, la mentalidad norteamericana sobre la materia cambió.

Se ha anunciado una nueva etapa de negociaciones. Parece ser que la política del Secretario de Estado llamada "Nuevo Diálogo" y que tiene proyecciones hemisféricas contempla un acercamiento con Panamá y los deseos aparentemente sinceros de dar toque final a 70 años de injusticia y de errores.

En los primeros días de febrero arribó a Panamá el Secretario de Estado Norteamericano Henry Kissinger, quien firmó con el Canciller panameño, Juan A. Tack, un acuerdo que contiene principios básicos que servirán de base a las futuras negociaciones sobre el Canal de Panamá.

El texto completo del anuncio Conjunto del 7 de febrero de 1974, en Panamá es el siguiente:

"La República de Panamá y los Estados Unidos de América han estado abocados a negociaciones para concertar un tratado enteramente nuevo respecto al Canal de Panamá, cuales negociaciones fueron hechas posibles por la Declaración Conjunta entre los dos países del 3 de abril de 1964, suscrita bajo los auspicios del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, actuando provisionalmente como Organo de Consulta. El nuevo tratado abrogaría el tratado existente desde 1903 y sus enmiendas posteriores, estableciendo los requisitos para una relación moderna entre los dos estados basada en el más profundo respeto mutuo.

Desde el fin del pasado mes de noviembre, los representantes autorizados de los dos gobiernos han estado sosteniendo importantes conversaciones que han permitido llegar a un acuerdo sobre un conjunto de principios fundamentales, los cuales servirán de guía a los negociadores en el esfuerzo por concertar un tratado justo y equitativo, que elimine, de una vez por todas, las causas de conflicto entre los dos países.

Los principios que hemos acordado, a nombre de nuestros respectivos gobiernos, son los siguientes:

1. El tratado de 1903 y sus enmiendas serán abrogados al concertarse un tratado enteramente nuevo sobre el canal interoceánico.

2. Se eliminará el concepto de perpetuidad. El nuevo tratado relativo al canal de esclusas tendrá una fecha de terminación fija.

3. La terminación de la jurisdicción de los Estados Unidos en territorio panameño se realizará prontamente, de acuerdo con los términos especificados en el nuevo tratado.

4. El territorio panameño en el cual se halla situado el canal será devuelto a la jurisdicción de la República de Panamá. La República de Panamá, en su condición de soberano territorial, conferirá a los Estados Unidos de América, por la duración del nuevo tratado sobre el canal interoceánico, y conforme se establezca en el mismo, el derecho de uso sobre las tierras, aguas y espacio aéreo que sean necesarios para el funcionamiento, mantenimiento, protección y defensa del canal y el tránsito de las naves.

5. La República de Panamá tendrá una participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la operación del Canal en su territorio. Se reconoce que la posición geográfica de su territorio constituye el principal recurso de la República de Panamá.



6. La República de Panamá participará en la administración del Canal, de conformidad con un procedimiento que habrá de ser acordado en el tratado. También se estipulará en el tratado que la República Panamá asumirá la total responsabilidad por el funcionamiento del canal a la terminación del tratado. La República de Panamá conferirá a los Estados Unidos de América los derechos necesarios para regular el tránsito de las naves a través del canal y operar, mantener y proteger y defender el canal, y para realizar cualquier otra actividad específica en relación con esos fines, conforme se establezca en el tratado.

7. La República de Panamá y los Estados Unidos de América, reconociendo los importantes servicios que el Canal Interoceánico de Panamá brinda al tráfico marítimo internacional, y teniendo en cuenta la posibilidad de que el presente canal podrá llegar a ser insuficiente para dicho tráfico, convendrán bilateralmente en provisiones sobre obras nuevas que amplían la capacidad del canal. Esas provisiones de incorporarán en el nuevo tratado de acuerdo con los conceptos establecidos en el Principio 2". (2)

El acuerdo de principios parece ser un gran paso para una solución al problema del Canal. El Senador Edward Kennedy se manifestó en ese sentido ante la Cámara Alta y agregó que "el problema del Canal no sólo ha entorpecido las relaciones de Estados Unidos con Panamá, sino que también ha sido una afrenta simbólica contra América Latina y con los países en desarrollo". (3) Al referirse a los puntos del acuerdo, especialmente al reconocimiento de la soberanía panameña y al derecho de libre paso a todas las naciones, dijo que "esas metas no concuerdan con la presencia de los cuarteles generales de un ejército norteamericano en Panamá" (4).

---

(2) Anuncio Conjunto por su Excelencia Juan Antonio Tack, Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá y el Honorable Henry A. Kissinger, Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, del 7 de febrero de 1974, en Panamá. Documento distribuido a las Misiones Diplomáticas de la República de Panamá.

(3) Washington Post, 11 de febrero de 1974, p. 4.

(4) Loc. cit.

No es nuestra intención entrar a detallar los puntos del acuerdo, ni extendernos en la crítica de los mismos. Responde perfectamente el acuerdo a la primera de nuestras alternativas. "La declaración de principios -dijo el Ministro Tack-, servirá luego de pauta a los gestores de ambos países en su esfuerzo por concertar un tratado justo y equitativo que elimine las causas de conflicto entre los dos países" (5). Evidentemente, el acuerdo de principios no enumera, para su futura negociación, todas las causas de conflicto que señaláramos en el Capítulo V. La estrategia para la negociación no está determinada en el acuerdo y las variantes pueden ser muchas. La negociación del nuevo tratado podría durar aún de uno a dos años, siempre que no surjan grandes discrepancias.

Tan sólo nos resta esperar (por el momento) que el gobierno norteamericano haga válida la promesa y el compromiso hecho en Panamá cuando Kissinger manifestó que "en nombre del Presidente (Nixon) comprometo aquí a los Estados Unidos a completar con éxito esta negociación tan rápidamente como sea posible". Ojalá ese esfuerzo no sea tan sólo en aras de un nuevo y justo tratado, sino que sirva de base para un cambio de actitud en la mentalidad internacional de Estados Unidos, ahora cuando ellos hablan de un "nuevo diálogo" y de construir una comunidad vital en el hemisferio occidental.

---

(5) Conferencia de Prensa ofrecida por el Ministro Tack, 5 de febrero de 1974. Tomado del Boletín de Prensa para el Servicio Exterior de la República de Panamá, del 6 de febrero de 1974.

## **APENDICE**

**A:**

**CONVENCION DEL CANAL ISTMICO ENTRE PANAMA Y  
LOS ESTADOS UNIDOS, FIRMADA EN WASHINGTON  
EL 18 DE NOVIEMBRE DE 1903**

Deseando los Estados Unidos de América y la República de Panamá asegurar la construcción de un canal para buques a través del Istmo de Panamá para comunicar los Océanos Atlántico y Pacífico; habiendo expedido el Congreso de los Estados Unidos de América una ley aprobada el 28 de Junio de 1902 con tal fin, por la cual se autoriza al Presidente de los Estados Unidos para adquirir de la República de Colombia dentro de un plazo razonable el control del territorio necesario, y residiendo efectivamente la soberanía de ese territorio en la República de Panamá, las Altas Partes Contratantes han resuelto celebrar una Convención con tal objeto, y por consiguiente, han nombrado como sus Plenipotenciarios:

El Presidente de los Estados Unidos de América, a John Hay, Secretario de Estado, y

El Gobierno de la República de Panamá, a Philippe Bunau-Varilla, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República de Panamá, especialmente facultado para tal objeto por ese Gobierno, quienes después de haber comunicado sus respectivos plenos poderes, y de haberlos hallado en buena y debida forma, han convenido y concertado los siguientes artículos:

#### ARTICULO I.

~~Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá.~~

#### ARTICULO II.

La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso ocupación y contro de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado Canal, de diez millas de ancho que se extienden a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del Canal que se va a construir, comenzando dicha zona en el Mar Caribe a tres millas marítimas de la línea media de la bajamar y extendiéndose a través del Istmo de Panamá hacia el Océano Pacífico hasta una distancia de tres millas marítimas de la línea media de la bajamar con la condición de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades, que están comprendidas dentro de los límites de la zona arriba descrita, no quedan incluidas en esta concesión. La República de Panamá, concede, además, a perpetuidad, a los Estados Unidos, el uso, ocupación y control de cualesquiera otras tierras y aguas fuera de la zona arriba descrita, que puedan ser necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal, o de cualesquiera canales auxiliares u otras obras necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento y protección de la citada empresa.

La República de Panamá concede, además, y de igual manera a los Estados Unidos, a perpetuidad, todas las islas que se hallen dentro de los límites de la zona arriba descrita, así como también, el grupo de pequeñas islas en la Bahía de Panamá, llamadas, Perico, Naos, Culebra y Flamenco.

### ARTICULO III.

La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la zona mencionada y descrita en el Artículo II de este Convenio y dentro de los límites de todas las tierras y aguas auxiliares mencionadas y descritas en el citado Artículo II, todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá.

### ARTICULO IV.

Como derechos subsidiarios de las concesiones que anteceden, la República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el derecho de usar los ríos, riachuelos lagos y otras masas de agua dentro de sus límites para la navegación, suministro de agua o de fuerza motriz o para otros fines, hasta donde el uso de esos ríos, riachuelos, lagos y masas de agua pueda ser necesario y conveniente para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal.

### ARTICULO V.

La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el monopolio para la construcción, mantenimiento y funcionamiento de cualquier sistema de comunicación por medio de canal o de ferrocarril a través de su territorio, entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico.

### ARTICULO VI.

Las concesiones que aquí se expresan de ningún modo invalidarán los títulos o derechos de los ocupantes o dueños de tierras o propiedades particulares en la mencionada zona o en cualquiera de las tierras y aguas concedidas a los Estados Unidos según las estipulaciones de cualquier Artículo de este Tratado, ni tampoco perjudicarán los derechos de tránsito por las vías públicas que atraviesen la mencionada zona o cualquiera de dichas tierras o aguas, a menos que tales derechos de tránsito o derechos particulares estén en conflicto con los derechos aquí concedidos a los Estados Unidos, caso en el cual los derechos de los Estados Unidos prevalecerán. Todos los daños causados a los propietarios de tierras o de propiedades particulares de cualquier clase con motivo de las concesiones contenidas en este tratado o con motivo de los trabajos que ejecuten los Estados

Unidos, sus agentes o empleados, o con motivo de la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal o de las obras de saneamiento y protección aquí estipuladas, serán avaluados y ajustados por una Comisión Mixta nombrada por los Gobiernos de los Estados Unidos y de la República de Panamá, cuyas decisiones con respecto a esos daños serán definitivas y cuyos fallos por tales daños serán pagados únicamente por los Estados Unidos. No se impedirá, demorará o estorbará parte alguna del mencionado Canal o del Ferrocarril de Panamá o de cualquiera de las obras auxiliares relacionadas con uno y otro y autorizadas por los términos de este Tratado mientras estén pendientes los procedimientos en averiguación de esos daños. Los avalúos de esas tierras y de las propiedades particulares y de los daños causados a éstas, tendrán por base el valor que tenían los bienes antes de la fecha de esta Convención.

## ARTICULO VII.

La República de Panamá concede a los Estados Unidos dentro de los límites de las ciudades de Panamá y Colón y sus bahías adyacentes y dentro del territorio adyacente a ellas, el derecho de adquirir por comprar o en ejercicio del derecho de dominio eminente, las tierras, edificios, derecho de agua u otras propiedades que sean necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del Canal y para cualesquiera obras de saneamiento, tales como la recogida y desagüe de inmundicias y la distribución de agua en las citadas ciudades de Panamá y Colón y que a juicio de los Estados Unidos pueden ser necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del mencionado Canal y Ferrocarril. Todos los trabajos de saneamiento, de recogida y desagüe de inmundicias y de distribución de agua en las ciudades de Panamá y Colón serán ejecutados por cuenta de los Estados Unidos y el Gobierno de los Estados Unidos, sus agentes y representantes tendrán facultad para establecer y cobrar las contribuciones de agua y de albañiles que sean suficientes para proveer al pago de los intereses y a la amortización del capital invertido en esas obras en un período de cincuenta años, y a la expiración de ese período de cincuenta años el sistema de albañiles y el acueducto vendrán a ser de propiedad de las ciudades de Panamá y Colón respectivamente, y el uso del agua será libre para los habitantes de Panamá y Colón, salvo la contribución de agua que sea necesario establecer para el funcionamiento y mantenimiento del mencionado sistema de albañiles y del acueducto.

La República de Panamá conviene en que las ciudades de Panamá y Colón cumplirán, a perpetuidad, los reglamentos de carácter preventivo o curativo dictados por los Estados Unidos y en caso de que el Gobierno de Panamá no pudiese hacer efectivo o faltare a su obligación de hacer efectivo el cumplimiento de dichos reglamentos sanitarios de los Estados Unidos por las ciudades de Panamá y Colón, la República de Panamá concede a los Estados Unidos el derecho y autoridad de hacerlos efectivos.

El mismo derecho y autoridad se concede a los Estados Unidos para el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá y Colón y en los territorios y bahías adyacentes, en caso de que la República de Panamá, a juicio de los Estados Unidos,

no estuviere en capacidad de mantenerlo.

## ARTICULO VIII.

La República de Panamá concede a los Estados Unidos los derechos que hoy tiene y que más tarde pueda adquirir sobre los bienes de la Compañía Nueva del Canal de Panamá y de la Compañía del Ferrocarril de Panamá como resultado del traspaso de soberanía de la República de Colombia a la República de Panamá y autoriza a la Compañía Nueva del Canal de Panamá para vender y traspasar a los Estados Unidos sus derechos, privilegios, bienes y concesiones así como también el Ferrocarril de Panamá y todas las acciones o parte de las acciones de esa Compañía; pero las tierras públicas situadas fuera de la Zona descrita en el Artículo II de este Tratado y que están actualmente incluidas en las concesiones hechas a ambas empresas y que no sean necesarias para la construcción y funcionamiento del Canal volverán a poder de la República de Panamá, con excepción de cualesquiera bienes de que en la actualidad sean dueñas o poseedoras las mencionadas compañías dentro de Panamá o Colón o dentro de sus puertos o terminales.

## ARTICULO IX.

Los Estados Unidos respecto de los puertos en ambas entradas del Canal y sus aguas y la República de Panamá respecto de las ciudades de Panamá y Colón convienen en que ellos serán libres en todo tiempo, de modo que en ellos no se impondrán ni cobrarán peajes aduaneros, derechos de tonelaje, anclaje, faros, muellaje, pilotaje, o cuarentena ni ninguna otra contribución o impuesto sobre las naves que usen el Canal o pasen por él o que pertenezcan a los Estados Unidos o sean empleadas por éstos, directa o indirectamente en la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal principal u obras auxiliares, ni sobre la carga, oficiales, tripulación o pasajeros de dichas naves, con excepción de los peajes y cargas que puedan ser establecidos por los Estados Unidos por el uso del Canal u otras obras, y con excepción de los impuestos y contribuciones establecidos por la República de Panamá sobre las mercaderías introducidas para su uso y consumo en el resto de la República de Panamá, y sobre las naves que toquen en los puertos de Colón y Panamá sin pasar por el Canal.

El Gobierno de la República de Panamá tendrá el derecho de establecer en esos puertos y en las ciudades de Panamá y Colón los edificios y resguardos que sean necesarios para la recaudación de impuestos sobre las importaciones destinadas a otras partes de Panamá y para prevenir el contrabando. Los Estados Unidos tendrán derecho a usar las ciudades y bahías de Panamá y Colón como lugares de anclaje, para hacer reparaciones, para cargar, descargar, depositar, o trasbordar cargamentos, ya sean en tránsito ya sean destinados al servicio del Canal o de otras obras relacionadas con éste.

## ARTICULO X.

La República de Panamá conviene en que no se impondrán



contribuciones, ya sean nacionales, municipales, departamentales o de cualquiera otra clase sobre el Canal, los ferrocarriles y obras auxiliares, remolcadores y otras naves empleadas en el servicio del Canal, depósitos, talleres, oficinas, habitaciones para obreros, fábricas de todas clases, almacenes, muelles, maquinaria y otras obras, propiedades y efectos pertenecientes al Canal o al ferrocarril y obras auxiliares, o a sus jefes y empleados, situados dentro de las ciudades de Panamá y Colón; y que no se impondrán contribuciones o impuestos de carácter personal de ninguna naturaleza a los jefes, empleados, obreros y otros individuos en el servicio del Canal, del ferrocarril y obras auxiliares.

#### ARTICULO XI.

Los Estados Unidos convienen en que los despachos oficiales del Gobierno de la República de Panamá serán transmitidos por las líneas telegráficas y telefónicas establecidas por el Canal y usadas para negocios públicos y privados, a ratas no mayores que las que se cobren a los funcionarios en el servicio de los Estados Unidos.

#### ARTICULO XII.

El Gobierno de la República de Panamá permitirá la inmigración y libre acceso a las tierras y talleres del Canal y a sus obras auxiliares a todos los empleados y obreros de cualquiera nacionalidad que estén contratados para trabajar en el Canal o que busquen empleo en él o que de cualquier manera estén relacionados con el mencionado Canal y sus obras auxiliares, con sus respectivas familias, y todas esas personas exentas del servicio militar de la República de Panamá.

#### ARTICULO XIII.

Los Estados Unidos podrán importar en todo tiempo a la mencionada Zona y tierras auxiliares, libres de derechos de aduana, impuestos, contribuciones u otros gravámenes, y sin ninguna restricción, buques, dragas, locomotoras, carros, maquinaria, herramientas, explosivos, materiales, abastos y otros artículos necesarios y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal y sus obras auxiliares, y todas las provisiones, medicinas, ropas, abastos y otros artículos necesarios y convenientes para los jefes, empleados, trabajadores y obreros al servicio y en el empleo de los Estados Unidos y para sus familias. Si tales artículos fueran enajenados para ser usados fuera de la zona y tierras auxiliares concedidas a los Estados Unidos y dentro del territorio de la República de Panamá, quedarán sujetos a los mismos derechos de importación u otros impuestos que graven iguales artículos importados bajo las leyes de la República de Panamá.

#### ARTICULO XIV.

Como precio o compensación de los derechos, poderes y privilegios otorgados por este Convenio por la República de Panamá a los Estados Unidos, el Gobierno de los Estados Unidos conviene en pagar a la República de Panamá la suma de diez millones de dólares (\$10,000,000.00) en moneda de oro de los Estados Unidos al efectuarse el canje de las ratificaciones de este Convenio y también una anualidad durante la vida de este Convenio, de doscientos cincuenta mil dólares (\$250,000.00) en la misma moneda de oro, comenzando nueve años después de la fecha arriba expresada.

Las estipulaciones de este Artículo serán en adición a todos los demás beneficios que obtiene la República de Panamá de acuerdo con esta Convención.

Pero ninguna demora o diferencia de opinión con motivo de este artículo o de cualquiera otra estipulación de este Tratado afectará o interrumpirá la completa ejecución y efecto de esta Convención en las demás partes.

#### ARTICULO XV.

La Comisión Mixta a que se refiere el Artículo VI será constituida de la manera siguiente:

El Presidente de los Estados Unidos nombrará dos personas y el Presidente de la República de Panamá nombrará dos personas, quienes procederán a dictar su fallo; pero en caso de discordancia de la Comisión (con motivo de estar igualmente dividida en sus conclusiones) se nombrará un Dirimente por los dos Gobiernos, quien dictará el fallo. En caso de muerte, ausencia o incapacidad de un Miembro de la Comisión o del Dirimente, o en caso de omisión, excusa o cesación en el desempeño de sus funciones, su puesto será llenado mediante el nombramiento de otra persona del modo antes indicado. Los fallos dictados por la mayoría de la Comisión o por el Dirimente serán definitivos.

#### ARTICULO XVI.

Los dos Gobiernos tomarán las medidas necesarias, mediante arreglos futuros, para la persecución, captura, prisión, detención y entrega a las autoridades de la República de Panamá, dentro de la mencionada Zona y tierras auxiliares, de las personas acusadas de haber cometido crímenes, delitos o faltas fuera de la citada Zona y para la persecución, captura, prisión, detención y entrega a las autoridades de los Estados Unidos, fuera de la mencionada Zona, de las personas acusadas de haber cometido crímenes, delitos y faltas dentro de dicha Zona y tierras auxiliares.

## ARTICULO XVII.

La República de Panamá concede a los Estados Unidos el uso de todos los puertos de la República abiertos al comercio, como lugares de refugio para cualesquiera naves empleadas en la empresa del Canal, y para todas las naves que pasen o intenten pasar por el Canal, que hallándose en peligro se vean forzadas a arribar a dichos puertos. Tales naves estarán exentas de los impuesto de anclaje y tonelaje por parte de la República de Panamá.

## ARTICULO XVIII.

El Canal una vez construido, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad y estarán abiertos a la navegación en las condiciones establecidas en la Sección I del Artículo III del Tratado celebrado entre los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, el 18 de Noviembre de 1901 y de conformidad con las demás estipulaciones del mismo.

## ARTICULO XIX.

El Gobierno de la República de Panamá tendrá derecho a transportar por el Canal, sus naves y sus tropas y elementos de guerra en esas naves en todo tiempo y sin pagar derechos de ninguna clase. Esta exención se extenderá al Ferrocarril auxiliar para el transporte de personas al servicio de la República de Panamá, o de la fuerza de policía encargada de guardar el orden público fuera de la expresada Zona, así como sus equipajes, elementos de guerra y provisiones.

## ARTICULO XX.

Si en virtud de cualquier tratado vigente que se relacione con el territorio del Istmo de Panamá y cuyas obligaciones recaigan sobre la República de Panamá o sean asumidas por ésta, hubiere privilegios o concesiones en favor del Gobierno o de los ciudadanos o súbditos de una tercera potencia relativos a una vía de comunicación interoceánica, que en cualquiera de sus estipulaciones pueda ser incompatible con los términos de la presente Convención, la República de Panamá conviene en abrogar o modificar ese tratado en debida forma, para lo cual hará a la expresada tercera potencia la notificación necesaria dentro del término de cuatro meses a contar de la fecha de esta Convención; y en caso de que el tratado existente no contuviere cláusula alguna que permita su modificación o abrogación, la República de Panamá conviene en procurar su modificación o abrogación en forma tal que no haya conflicto alguno con las estipulaciones de la presente Convención.

## ARTICULO XXI.

Es entendido que los derechos y privilegios concedidos por la República de Panamá a los Estados Unidos en los Artículos

que preceden, están libres de toda deuda, gravámen, fideicomiso o responsabilidad anterior o de anteriores concesiones o privilegios a otros Gobiernos, compañías anónimas, sindicatos o individuos, y en consecuencia, si surgieren reclamaciones a causa de las actuales concesiones y privilegios o por otra causa cualquiera, los reclamantes ocurrirán al Gobierno de la República de Panamá y no a los Estados Unidos en demanda de cualquiera indemnización o transacción que sea necesaria.

## ARTICULO XXII

La República de Panamá renuncia y concede a los Estados Unidos la participación a que pueda tener derecho en las futuras utilidades del Canal de acuerdo con el Artículo XV del contrato de concesión celebrado en Lucien N. B. Wyse, del cual es dueño hoy la Compañía Nueva del Canal de Panamá, y todos los derechos o acciones de carácter pecunario que emanen de dicha concesión o tengan relación con ella y los que emanen de las concesiones hechas a la Compañía del Ferrocarril de Panamá o de cualesquiera extensiones o modificaciones de las mismas o que con ellas se relacionen; y de igual manera renuncia, confirma y concede a los Estados Unidos, ahora y para siempre, todos los derechos y bienes reservados en las citadas concesiones que de otra manera pertenecerían a Panamá antes de expirar o al expirar el término de noventa y nueve años de las concesiones otorgadas a la persona y compañías arriba mencionadas, y todos los derechos, títulos y acciones que en la actualidad tenga o que pueda tener en lo futuro en las tierras, canal, obras, bienes y derechos que tengan las citadas compañías en virtud de dichas concesiones o de cualquiera otra manera, y adquiridas o que adquirieran los Estados Unidos de la Compañía Nueva del Canal de Panamá o por su conducto, incluyendo cualesquiera bienes y derechos que pudieran volver en lo futuro al dominio de la República de Panamá, por caducidad, decomiso o cualquiera otra causa, en virtud de cualesquiera contratos o concesiones con el citado Wyse, la Compañía del Ferrocarril de Panamá y la Compañía Nueva del Canal de Panamá.

Los derechos y bienes arriba citados estarán y quedan desde ahora libres y relevados de todo interés o reclamación actual o reversionaria a que Panamá tenga derecho, y el título de los Estados Unidos sobre ellos, cuando se efectúe la proyectada compra por los Estados Unidos a la Compañía Nueva del Canal de Panamá, será absoluto, en cuanto concierne a la República de Panamá, con excepción siempre de los derechos de la República específicamente asegurados por este Tratado.

## ARTICULO XXIII.

Si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usen, o de los ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones con ese objeto.

#### ARTICULO XXIV.

Ningún cambio en el Gobierno o en las leyes y tratados de la República de Panamá afectará, sin el consentimiento de los Estados Unidos, derecho alguno de los Estados Unidos de acuerdo con esta Convención, o de acuerdo con cualesquiera estipulaciones de tratados entre los dos países que en la actualidad existan o que en lo futuro puedan existir sobre la materia de esta Convención.

Si la República de Panamá llegare a formar parte en lo futuro de algún otro Gobierno o de alguna unión o confederación de estados, de manera que amalgamare su soberanía o independencia en ese Gobierno, unión o confederación, los derechos de los Estados Unidos, según esta Convención, no serán en manera alguna menoscabados o perjudicados.

#### ARTICULO XXV.

Para mejor cumplimiento de las obligaciones de esta Convención y para la eficiente protección del Canal y el mantenimiento de su neutralidad, el Gobierno de la República de Panamá venderá o arrendará a los Estados Unidos las tierras adecuadas y necesarias para estaciones navales o carboneras en la costa del Pacífico y en la costa occidental de la República sobre el Caribe, en ciertos lugares que serán convenidos con el Presidente de los Estados Unidos.

#### ARTICULO XXVI.

Una vez firmada esta Convención por los Plenipotenciarios de las Partes Contratantes será ratificada por los respectivos Gobiernos y las ratificaciones serán canjeadas en Washington a la mayor brevedad posible.

En fe de lo cual los respectivos Plenipotenciarios han firmado y sellado con sus respectivos sellos la presente Convención en dos ejemplares.

Hecha en la ciudad de Washington, a 18 de Noviembre del año de Nuestro Señor mil novecientos tres.

(fdo) P. Bunau-Varilla      ----      John Hay.

B:

TRATADO GENERAL DE AMISTAD Y COOPERACION  
ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA REPUBLICA  
DE PANAMA, FIRMADO EN WASHINGTON EL  
2 DE MARCO DE 1936

Los Estados Unidos de América y la República de Panamá, animados por el deseo de fortalecer más los lazos de amistad y de cooperación entre los dos países y de regular sobre una base firme y mutuamente satisfactoria algunas cuestiones que han surgido como resultado de la construcción del Canal interoceánico a través del Istmo de Panamá, han resuelto celebrar un tratado y en tal virtud han designado como sus Plenipotenciarios:

El Presidente de los Estados Unidos de América:

Al Señor Cordell Hull, Secretario de Estado de los Estados Unidos de América y al señor Summer Welles, Subsecretario de Estado de los Estados Unidos de América; y

El Presidente de la República de Panamá:

A los Excelentísimos Señores Doctor Ricardo J. Alfaro, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Panamá en los Estados Unidos, y Doctor Narciso Garay, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Panamá en misión especial;

Quienes, habiéndose comunicado sus respectivos Plenos Poderes, los que han sido hallados en buena y debida forma, han convenido en lo siguiente:

#### ARTICULO I

El Artículo I de la Convención de 18 de Noviembre de 1903 queda subrogado así:

Habrá perfecta, firme e inviolable paz y sincera amistad entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá y entre sus ciudadanos.

En vista de la apertura formal y oficial del Canal de Panamá el 12 de Julio de 1920, los Estados Unidos de América y la República de Panamá declaran que las estipulaciones de la Convención de 18 de Noviembre de 1903 tienen en mira el uso, ocupación y control por los Estados Unidos de América de la Zona del Canal y de las tierras y aguas adicionales bajo la jurisdicción de los Estados Unidos de América, para los fines del eficiente mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal y de sus obras auxiliares.

Los Estados Unidos de América continuarán manteniendo el Canal de Panamá para fomento y uso del comercio interoceánico y los dos Gobiernos declaran su voluntad de cooperar en cuanto les sea factible al propósito de asegurar el goce pleno y perpetuo de los beneficios de todo orden que el Canal debe proporcionar a las dos naciones que hicieron posible su construcción, así como también a todas las naciones interesadas en el comercio universal.

## ARTICULO II.

Los Estados Unidos de América declaran que la República de Panamá ha cumplido leal y satisfactoriamente las obligaciones que asumió por el Artículo II de la Convención de 18 de Noviembre de 1903, por el cual concedió a perpetuidad a los Estados Unidos de América el uso, ocupación y control de la zona de tierras y de tierra cubierta por agua que se describe en dicho artículo, de las islas situadas dentro de los límites de la mencionada zona, del grupo de pequeñas islas en la bahía de Panamá nombradas Perico, Naos, Culebra y Flamenco, y de cualesquiera otras tierras y aguas fuera de la zona citada necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento funcionamiento, saneamiento y protección del Canal de Panamá o de cualesquiera canales auxiliares u otras obras y en reconocimiento de ello los Estados Unidos de América renuncian por el presente artículo a la concesión que le hizo a perpetuidad la República de Panamá, del uso, ocupación y control de tierras y aguas, además de las que ahora están bajo la jurisdicción de los Estados Unidos de América fuera de la zona descrita en el Artículo II de la mencionada Convención, que fueran necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal de Panamá o de cualesquiera canales auxiliares u otras obras necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de dicha empresa.

Si bien los dos Gobiernos convienen en que la necesidad de nuevas tierras y aguas para el ensanche de las actuales facilidades del Canal se estima improbable, reconocen sin embargo, de acuerdo con las estipulaciones de los Artículos I y X de este tratado, su obligación conjunta de asegurar el efectivo y continuo funcionamiento del Canal y el mantenimiento de su neutralidad, y en consecuencia, si en el evento de alguna contingencia ahora imprevista la utilización de tierras o aguas adicionales a las que se están ya usando fuere realmente necesaria para el mantenimiento, saneamiento o eficiente funcionamiento del Canal o para su protección efectiva, los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de la República de Panamá acordarán las medidas que sea necesario tomar para asegurar el mantenimiento, saneamiento, eficiente funcionamiento y protección efectiva del Canal, en el cual los dos países tienen interés conjunto y vital.

## ARTICULO III.

Con el objeto de que la República de Panamá pueda beneficiarse de las ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica, los Estados Unidos de América convienen:

1) La Venta a individuos de artículos importados a la Zona del Canal o comprados, producidos o manufacturados allí por el Gobierno de los Estados Unidos de América será limitada por éste a las personas incluidas en las categorías (a) y (b) de la Sección 2a. de este Artículo. Con respecto a las personas incluidas en las categorías (c), (d) y (e) de la mencionada Sección y miembros de sus familias, las ventas arriba referidas sólo podrán hacerse cuando tales personas residan realmente en la Zona del Canal.



2) No podrá residir en la Zona del Canal ninguna persona que no esté comprendida en las siguientes categorías:

(a) Jefes, empleados, artesanos u obreros al servicio o en el empleo de los Estados Unidos de América, del Canal de Panamá o de la Compañía del Ferrocarril de Panamá y miembros de sus familias que realmente vivan con ellos;

(b) Miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América, y miembros de sus familias que realmente vivan con ellos;

(c) Contratistas que trabajen en la Zona del Canal y sus empleados, artesanos y obreros durante el cumplimiento de sus contratos;

(d) Jefes, empleados u obreros de compañías que tengan derecho a hacer negocios en la Zona del Canal según la Sección 5 de este artículo;

(e) Personas que se ocupen en actividades religiosas, de asistencia Pública, de caridad, de educación, de recreo y científicas, exclusivamente en la Zona del Canal;

(f) Sirvientes domésticos de todas las personas antes mencionadas y miembros de las familias de las personas correspondientes a las categorías (c), (d) y (e) que realmente vivan con ellos.

3) No se darán en arrendamiento, a plazo o con sujeción a desahucio ni se subarrendarán, casas o habitaciones pertenecientes al Gobierno de los Estados Unidos de América o a la Compañía del Ferrocarril de Panamá y situadas en la Zona del Canal a personas no comprendidas en las categorías (a) a (e) inclusive de la Sección 2 arriba citada.

4) El Gobierno de los Estados Unidos de América continuará cooperando por todos los medios apropiados con el Gobierno de la República de Panamá, para prevenir violaciones de las leyes de la República en materia de aduanas y de inmigración, inclusive el contrabando al territorio bajo la jurisdicción de la República de artículos importados a la Zona del Canal o comprados, producidos o manufacturados allí por el Gobierno de los Estados Unidos de América.

5) Con excepción de las empresas que tengan relación directa con el funcionamiento, mantenimiento, saneamiento o protección del Canal, o sean las de cable, navieras, petroleras o de combustible, los Estados Unidos de América no permitirán que se radiquen en la Zona del Canal más empresas comerciales privadas que las existentes allí al tiempo de firmarse este tratado.

6) En vista de la proximidad del puerto de Balboa a la ciudad de Panamá y del puerto de Cristobal a la ciudad de Colón, los Estados Unidos de América continuarán permitiendo, de acuerdo con reglamentos adecuados y mediante el pago de los derechos correspondientes a las naves que entren a los puertos de la Zona o salgan de ellos, el uso y goce de los muelles y otras facilidades en los mencionados puertos, para el objeto de cargar y descargar mercaderías y recibir o desembarcar pasajeros que entren al territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá o que

salgan de él.

La República de Panamá permitirá a las naves que entren a los puertos de Panamá o Colón o que zarpen de ellos, en caso de emergencia y también de acuerdo con reglamentos adecuados y mediante el pago de los derechos correspondientes, el uso y goce de los muelles y de otras facilidades de dichos puertos con el objeto de recibir y desembarcar pasajeros con destino a territorio de la República de Panamá bajo jurisdicción de los Estados Unidos de América o procedentes del mismo, y para cargar o descargar mercaderías en tránsito o destinadas al servicio del Canal o de obras pertenecientes al Canal.

7) El Gobierno de los Estados Unidos de América dará a los comerciantes residentes en la República de Panamá plena oportunidad para hacer ventas a las naves que lleguen a los puertos terminales del Canal o que pasen por él, con sujeción siempre a los reglamentos administrativos pertinentes de la Zona del Canal.

#### ARTICULO IV.

El Gobierno de la República de Panamá no impondrá derechos de importación ni contribuciones de ninguna clase a las mercancías remitidas o consignadas a las agencias del Gobierno de los Estados Unidos de América en la República de Panamá cuando las mercancías sean destinadas para el uso oficial de tales agencias, ni a las mercancías remitidas o consignadas a las personas comprendidas en las categorías (a) y (b) de la Sección 2 del Artículo III de este tratado, que residan o se hallen temporalmente en territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá, mientras presten sus servicios a los Estados Unidos de América, al Canal de Panamá o a la Compañía del Ferrocarril de Panamá, siempre que las mercancías sean destinadas al uso y beneficio exclusivo de esas personas.

Los Estados Unidos de América no impondrán derechos de importación ni contribuciones de ninguna clase a los artículos, efectos y mercaderías que pasen del territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá a la Zona del Canal.

Las autoridades de los Estados Unidos de América no impondrán contribuciones de ninguna clase a las personas que residan en la República de Panamá y que pasen de la jurisdicción de la República de Panamá a la Zona del Canal y las autoridades de la República de Panamá no impondrán contribuciones de ninguna clase a las personas en el servicio de los Estados Unidos de América o que residan en la Zona del Canal y que pasen de la Zona del Canal a territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá, quedando sujetas a los plenos efectos de las leyes de inmigración de la República de Panamá todas las otras personas que pasen de la Zona del Canal a territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá.

En vista del hecho de que la Zona del Canal divide el territorio bajo jurisdicción de la República de Panamá, los Estados Unidos de América convienen en que, con sujeción a las disposiciones policivas que las circunstancias requieran, a los ciudadanos panameños que ocasionalmente sean deportados de la

Zona del Canal se les garantizará el tránsito a través de dicha Zona para trasladarse de una parte a otra del territorio sujeto a la jurisdicción de la República.

#### ARTICULO V.

El Artículo IX de la Convención del 18 de Noviembre de 1903 queda subrogado así:

La República de Panamá tiene el derecho de imponer a las mercancías destinadas a ser introducidas para uso y consumo en territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá y a las naves que toquen en puertos panameños y a los oficiales, tripulación o pasajeros de dichas naves, los impuestos y gravámenes establecidos por las leyes de la República de Panamá; conviniéndose que la República de Panamá continuará ejerciendo directa y exclusivamente su jurisdicción sobre los puertos de Panamá y Colón y la explotación, con personal panameño exclusivamente, de las obras marítimas ya establecidas o que se establezcan en dichos puertos por la República de Panamá o por su autoridad. Sin embargo, la República de Panamá no impondrá ni cobrará gravámenes o contribuciones sobre las naves que usen el Canal o que pasen por él sin tocar en puertos bajo la jurisdicción panameña, ni a los oficiales, tripulación o pasajeros de dichas naves, a no ser que entren a la República; siendo entendido además que las contribuciones y gravámenes que imponga la República de Panamá a las naves que usen el Canal o que pasen por él y que toquen en puertos bajo la jurisdicción panameña o a la carga, oficiales, tripulación o pasajeros de dichas naves, no serán más altos que los que se impongan a las naves que toquen únicamente en los puertos bajo la jurisdicción panameña sin pasar por el Canal y a la carga, oficiales, tripulación o pasajeros de dichas naves.

La República de Panamá tiene también el derecho de determinar qué personas o clases de personas que lleguen a los puertos de la Zona del Canal serán admitidas a la República de Panamá y asimismo el de determinar a qué personas o clases de personas que lleguen a esos puertos se les negará entrada a la República de Panamá.

Los Estados Unidos de América suministrarán a la República de Panamá libres de todo gravamen los sitios necesarios para la construcción de edificios para aduanas en los puertos de la Zona del Canal para la recaudación de impuestos sobre las importaciones destinadas a la República de Panamá y para el examen de mercancías, equipajes y pasajeros consignados o destinados a la República de Panamá, y para prevenir el comercio de contrabando, siendo entendido que la recaudación de impuestos y el examen de mercancías y pasajeros por los funcionarios del Gobierno de la República de Panamá, de conformidad con esta estipulación, tendrá lugar únicamente en las aduanas que establezca el Gobierno de la República de Panamá de acuerdo con lo aquí estipulado, y que la República de Panamá ejercerá jurisdicción exclusiva dentro de los sitios donde se hallen las aduanas en cuanto concierne a la efectividad de las leyes de inmigración y de aduanas de la República de Panamá, como también sobre los efectos de todas clases allí existentes y sobre el personal empleado en ellas.

Para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos anteriormente, el Gobierno de los Estados Unidos de América conviene en que, con el objeto de obtener información útil para determinar si a las personas que lleguen a los puertos de la Zona del Canal con destino a puntos dentro de la jurisdicción de la República de Panamá debe permitirse o negarse la entrada a la República, los funcionarios de inmigración de la República de Panamá tendrán el derecho de libre acceso a los buques a su llegada a los muelles de Balboa o de Cristóbal llevando pasajeros con destino a la República; y que las autoridades competentes del Canal de Panamá adoptarán con respecto a las personas que entren por los puertos de la Zona del Canal con destino a puntos dentro de la jurisdicción de la República de Panamá, los reglamentos administrativos que faciliten a las autoridades de Panamá el ejercicio de su jurisdicción en la forma estipulada en el parágrafo 4o. de este artículo, para los fines expuestos en el parágrafo 3o. del mismo.

#### ARTICULO VI.

El primer período del Artículo VII de la Convención de 18 de Noviembre de 1903, queda modificado omitiéndose la siguiente: "o por el ejercicio del derecho de dominio eminente".

El Parágrafo tercero del Artículo VII de la Convención de 18 de Noviembre de 1903, queda abrogado.

#### ARTICULO VII.

Comenzando con la anualidad pagadera en 1934 los pagos de acuerdo con el Artículo XIV de la Convención de 18 de Noviembre de 1903, celebrada entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá, serán de cuatrocientos treinta mil Balboas (B/. 430,000.00) según los define el convenio incorporado en canje de notas de esta fecha. Los Estados Unidos de América pueden cumplir su obligación con respecto a cualquiera de dichos pagos mediante el pago en cualquier moneda, siempre que la cantidad que se pague sea el equivalente de cuatrocientos treinta mil Balboas (B/. 430,000.00) definidos como queda expresado.

#### ARTICULO VIII.

Con el fin de que la ciudad de Colón pueda disfrutar de un medio directo de comunicación por tierra, bajo jurisdicción panameña, con el resto del territorio bajo jurisdicción de la República de Panamá, los Estados Unidos de América transfieren a la República de Panamá jurisdicción sobre un corredor cuyos límites exacto serán convenidos y demarcados por los dos Gobiernos, de acuerdo con la descripción siguiente:

(a) El término del corredor en Colón empalma con el extremo Sur de la mitad Este del Paseo del Centenario en la Calle 16 de Colón; de allí el corredor sigue en dirección general Sur, paralela a la Carretera Bolívar y al Este de ella hasta la vecindad de la orilla Norte de Silver City; de allí

hacia el Este cerca de la ribera de Folks River, doblando la esquina Nordeste de Silver City; de allí en dirección Sudeste y paralela en general al camino que va a France Field y Fort Randolph hasta cruzar el mencionado camino como a 1200 pies al Este de la Derivación Este; de allí en una dirección general Nordeste hasta la línea Este del límite de la Zona del Canal cerca de la esquina Sudeste de la Reserva de Fort Randolph al Sudoeste de Cativá. El trazado aproximado del corredor es el que muestra el mapa anexo a este Tratado, firmado por los Plenipotenciarios de los dos países y denominado "Anexo A".

(b) La anchura del corredor será como sigue: 25 pies de ancho desde su extremo en Colón hasta un punto Este de la línea Sur de Silver City; de allí 100 pies de ancho hasta el camino de Fort Randolph con la salvedad de que en cualquier cruce elevado del camino de Fort Randolph sobre el ferrocarril que pueda construirse, la anchura del corredor no será mayor que la necesaria para incluir el viaducto y no incluirá parte alguna del camino de Fort Randolph propiamente dicho ni de la servidumbre de tránsito del ferrocarril, y con la salvedad de que en caso de hacerse cruce a nivel con el camino de Fort Randolph con el ferrocarril, el corredor quedará interrumpido por esa carretera y por el ferrocarril a partir de ese punto el corredor tendrá 200 pies de ancho hasta la línea fronteriza de la Zona del Canal.

El Gobierno de los Estados Unidos de América extinguirá cualesquiera títulos de propiedad privada existentes o que puedan existir respecto de las tierras comprendidas dentro del corredor arriba mencionado.

Los cruces de corrientes y desagües en los caminos que se construyan sobre el corredor no restringirán el paso de las aguas a menos de la capacidad de las corrientes y desagües existentes.

No se hará ninguna otra construcción de una carretera y a la instalación de líneas de transmisión de energía eléctrica, de teléfonos y de telégrafos; y las únicas actividades que serán las correspondientes a la construcción, mantenimiento o usos comunes de una carretera y de líneas de comunicación y de transmisión de fuerza.

Los Estados Unidos de América disfrutarán en todo tiempo el derecho al tránsito irrestricto a través del expresado corredor por cualquier punto y el de transitar a lo largo de dicho corredor con sujeción a los reglamentos de tráfico que sean establecidos por el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América tendrá derecho al uso del corredor en cuanto pueda ser necesario para la construcción de empalmes o cruces de carreteras o ferrocarriles, de líneas de transmisión de fuerza, aéreas o subterráneas, líneas de teléfonos, de telégrafos, o de tuberías y de canales de drenaje adicionales, a condición de que estas estructuras y el uso de ellas no estorben los fines del corredor, según lo arriba estipulado.

#### ARTICULO IX.

Con el fin de proveer un medio directo de comunicación por tierra con espacio para la instalación de líneas de trans-

misión de energía de alta tensión, bajo jurisdicción de los Estados Unidos de América, de la Represa Madden a la Zona del Canal, la República de Panamá transfiere a los Estados Unidos de América jurisdicción sobre un corredor, cuyos límites serán demarcados por los dos Gobiernos, de acuerdo con la descripción siguiente:

Una faja de tierra de 200 pies de ancho, que se extiende 62.5 pies de la línea central de la Carretera Madden sobre su límite Este y 137.5 pies de la línea central de la Carretera Madden sobre su límite Oeste, y que contiene un área de 105.8 acres ó 42.81 hectáreas, como se indica en el plano que se acompaña a este Tratado, firmado por los Plenipotenciarios de los dos países y marcado "Anexo B".

Comenzando en la intersección de la línea central localizada sobre la Carretera Madden con la línea limítrofe de cinco millas entre la Zona del Canal y la República de Panamá, estando situado este punto al Norte 29° 20' Oeste se sigue en una distancia de 168.04 pies a lo largo de la línea del mencionado límite desde el monumento limítrofe Número 65, siendo la posición geodésica de dicho monumento número 65 de 9° 07' de Latitud Norte más 9,948.8 pies y 79° 37' de Longitud más 1,174.6 pies; de allí al Norte 43° 10' Este en una distancia de 541.1 pies al monumento 324, más 06.65 pies; de allí siguiendo una curva de 3° hacia la izquierda, en una distancia de 347.2 pies al monumento 327, más 53.9 pies; de allí al Norte 32° 45' Este en una distancia de 656.8 pies al monumento 334, más 10.7 pies; de allí siguiendo una curva de 3° hacia la izquierda en una distancia de 455.55 pies al monumento 338, más 66.25 pies; de allí al Norte 19° 05' Este en una distancia de 1,135.70 pies; al monumento 350, más 01.95 pies; de allí siguiendo una curva de 8° hacia la izquierda en una distancia de 650.7 pies al monumento 356, más 52.7 pies; de allí al Norte 32° 58' Oeste en una distancia de 636.0 pies al monumento 362, más 88.7 pies; de allí siguiendo una curva de 10° hacia la derecha en una distancia de 227.3 pies al monumento 365, más 16.0 pies; de allí al Norte 10° 14' Oeste en una distancia de 314.5 pies al monumento 368, más 30.5 pies; de allí siguiendo una curva de 5° hacia la izquierda en una distancia de 178.7 pies al monumento 370, más 09.2 pies; de allí al Norte 19° 10' Oeste en una distancia de 4,250.1 pies al monumento 412, más 59.3 pies; de allí siguiendo una curva de 5° hacia la derecha en una distancia de 720.7 pies al monumento 419 más 80.0 pies; de allí al Norte 16° 52' Este en una distancia de 1,664.3 pies al monumento 436 más 44.3 pies; de allí siguiendo una curva de 5° hacia la izquierda en una distancia de 597.7 pies al monumento 442, más 42.0 pies; de allí al Norte 13° 01' Oeste en una distancia de 543 pies al monumento 447, más 85.8 pies; de allí siguiendo una curva de 5° hacia la derecha en una distancia de 770.7 pies al monumento 455, más 56.5 pies; de allí al Norte 25° 31' Este en una distancia de 1,492.2 pies al monumento 470 más 48.7 pies; de allí siguiendo una curva de 5° hacia la derecha en una distancia de 808.0 pies al monumento 478 más 56.7 pies; de allí al Norte 65° Este en una distancia de 281.8 pies al monumento 481, más 38.5 pies; de allí siguiendo una curva de 8° hacia la izquierda en una distancia de 446.4 pies al monumento 485, más 84.9 pies; de allí al Norte 30° 12' Este en una distancia de 479.6 pies al monumento 490 más 64.5 pies; de allí siguiendo una curva de 5° hacia la izquierda en una distancia de 329.4 pies al monumento 493 más 93.9 pies; de allí al Norte 13° 44' Este en una distancia de 1,639.9 pies

al monumento 510, más 33.8 pies; de allí una curva de 5° hacia la izquierda en una distancia de 832.3 pies, al monumento 518, más 66.1 pies; de allí al Norte 27° 53' Oeste en una distancia de 483.9 pies al monumento 523 más 50.0 pies; de allí siguiendo una curva de 8° hacia la derecha en una distancia de 469.6 pies al monumento 528, más 19.6 pies; de allí al Norte 9° 41' Este en una distancia de 1,697.6 pies al monumento 545, más 17.2 pies; de allí siguiendo una curva de 10° hacia la izquierda en una distancia de 451.7 pies hasta el monumento 549, más 68.9 pies; que es el punto marcado Punto Z en el mapa arriba mencionado denominado "Anexo B".

(Todos los rumbos se refieren al verdadero meridiano).

El Gobierno de la República de Panamá extinguirá cualesquiera títulos de propiedad privada existentes o que pueden existir respecto de las tierras comprendidas dentro del corredor arriba mencionado.

Los cruces de corrientes y desagües en todos los caminos que se construyan sobre el corredor no restringirán el paso de las aguas a menos de la capacidad de las corrientes y desagües existentes.

No se hará ninguna otra construcción en el corredor, fuera de la relativa a la construcción de una carretera y a la instalación de líneas de transmisión de energía eléctrica, de teléfonos y de telégrafos; y las únicas actividades que serán ejercidas dentro de dicho corredor serán las correspondientes a la construcción, mantenimiento y usos comunes de una carretera, de líneas de comunicación y de transmisión de fuerza y de las obras auxiliares de las mismas.

La República de Panamá disfrutará en todo tiempo el derecho al tránsito irrestricto a través del expresado corredor por cualquier punto y el de transitar a lo largo de dicho corredor, con sujeción a los reglamentos de tráfico que sean establecidos por las autoridades del Canal de Panamá, y el Gobierno de la República de Panamá tendrá el derecho al uso del corredor en cuanto pueda ser necesario para la construcción de empalmes o cruces de carreteras o ferrocarriles, de líneas de transmisión de fuerza, aéreas o subterráneas, líneas de teléfonos, de telégrafos o de tuberías y de canales de drenaje adicionales, a condición de que estas estructuras y el uso de ellas no estorben los fines del corredor, según lo arriba estipulado.

#### ARTICULO X.

En caso de conflagración internacional o de existencia de cualquier amenaza de agresión en que peligren la seguridad de la República de Panamá o la neutralidad o seguridad del Canal de Panamá, los Gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América tomarán las medidas de prevención y defensa que consideren necesarias para la protección de sus intereses comunes. Las medidas que parezca esencial tomar a uno de los dos Gobiernos en guarda de dichos intereses que afecten el territorio bajo la jurisdicción del otro Gobierno serán objeto de consulta entre los dos Gobiernos.

## ARTICULO XI.

Las estipulaciones de este tratado no afectarán los derechos y obligaciones de ninguna de las dos Altas Partes Contratantes de conformidad con los tratados vigentes hoy entre los dos países, ni serán consideradas como limitación, definición, restricción o interpretación restrictiva de tales derechos y obligaciones, pero sin perjuicio del pleno vigor y efecto de las estipulaciones de este tratado que constituyen adición, modificación, abrogación o subrogación de las estipulaciones de los tratados anteriores.

## ARTICULO XII.

El presente tratado será ratificado de acuerdo con las formas constitucionales de las Altas Partes Contratantes y entrarán en vigor inmediatamente al canjearse las ratificaciones, lo cual tendrá lugar en Washington.

En fe de lo cual los Plenipotenciarios han firmado este tratado en duplicado en Inglés y en Español, siendo ambos textos auténticos, y han estampado en él sus sellos.

Hecho en la ciudad de Washington, a los dos días del mes de Marzo de 1936.

(Fdo.) Cordell Hull

Summer Welles

R. J. Alfaro

Narciso Garay.



LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

En relación con el tratado firmado hoy y los canjes de notas accesorios al mismo tenemos a honra confirmar el entendimiento a que hemos llegado durante las negociaciones de que dondequiera que las estipulaciones de dicho tratado y las declaraciones contenidas en las notas accesorias se refirieran a la Zona del Canal, tales, estipulaciones y declaraciones son aplicables a todas las tierras y aguas cuyo uso, ocupación o control tengan los Estados Unidos de América.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull  
Secretario de Estado  
Washington, D. C.

Señor:

Tenemos el honor de acusar recibo de la nota de Vuestra Excelencia que dice lo siguiente:

"Con referencia a la Sección Ia. del Artículo III del tratado firmado hoy, en la que se especifican las categorías de las personas a quienes el Gobierno de los Estados Unidos puede vender artículos importados a la Zona del Canal o comprados, producidos o manufacturados allí, tengo el honor de confirmar a ustedes la inteligencia a que se ha llegado en el curso de las recientes negociaciones, es decir, que para los fines de la mencionada Sección Ia. del Artículo III, la frase "Jefes empleados, artesanos u obreros al servicio o en el empleo de los Estados Unidos de América", como aparece en la Sección 2a. inciso (a) del citado Artículo III, se interpreta en el sentido de referirse exclusivamente a las personas cuyos servicios tienen relación con el Canal de Panamá, con la Compañía de Ferrocarril de Panamá u otras obras auxiliares, y a los representantes de cualquier rama del Gobierno de

los Estados Unidos de América debidamente acreditados y que desempeñen funciones oficiales dentro de la República de Panamá, incluyéndose a los funcionarios diplomáticos y consulares y al personal de sus despachos".

En contestación, tenemos el honor de confirmar la inteligencia expresada en la nota de Vuestra Excelencia a que nos hemos referido.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2, 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

En relación con la parte del Artículo III del tratado firmado hoy en que se especifican las personas que tienen derecho a residir en la Zona del Canal, tenemos el honor de manifestar a nombre de nuestro Gobierno que en vista del hecho de que en la Zona del Canal, residen los jefes, empleados y obreros de los Estados Unidos de América, los miembros del Ejército y de la Marina y los miembros de las familias de todas esas personas, nuestro Gobierno no haría objeción a la residencia allí de las siguientes personas: hortelanos empleados en el cultivo de hortalizas para abastecer de vegetales a los residentes de la Zona del Canal; vendedores ambulantes que se ocupen en la venta de esos vegetales; propietarios de pequeños establecimientos para el abastecimiento de dichos hortelanos y vendedores ambulantes y miembros de las familias de esas personas.

Es entendido, además, que los colonos dedicados al cultivo de pequeñas parcelas con licencias agrícolas expedidas por el Canal de Panamá continuarán residiendo en la Zona del Canal sujetos a las condiciones expuestas con respecto a estos colonos por los representantes del Gobierno de los Estados Unidos de América durante las negociaciones, a saber: que en la actualidad hay vigentes en la Zona del Canal 1568 licencias agrícolas, más o menos; que todas esas licencias; excepto unas pocas, como las concedidas para hortalizas chinas, van extinguiéndose por causas naturales, es decir, por abandonar el lugar sus tenedores, por muerte de los mismos o por falta de cumplimiento de sus condiciones; que es norma del Canal de Panamá no permitir que la licencia sea transferida por muerte de los tenedores a personas dependientes de ellos, excepto únicamente en casos excepcionales en que de otra manera se causaría

perjuicio extremo, y que es también norma del Canal de Panamá no expedir nuevas licencias, con excepción de un número insignificante que se considera necesario para la Zona del Canal, como las concedidas para hortalizas chinas.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

En relación con la parte del Artículo III del tratado firmado hoy en que se especifican las personas que tienen derecho de residir en la Zona del Canal, tenemos a honra manifestar a nombre de nuestro Gobierno que las restricciones establecidas en materia de residencia no afectan en manera alguna a los huéspedes de los hoteles que el Canal de Panamá o la Compañía del Ferrocarril de Panamá mantienen y administran por cuenta del Gobierno de los Estados Unidos de América en la Zona del Canal, puesto que tales huéspedes al ingresar a dichos hoteles no van a la Zona en calidad de residentes sino de transeúntes y el objeto de su estada en la zona del Canal por tiempo indeterminado no es el de establecer domicilio permanente allí.

Es igualmente entendido que las restricciones tampoco alcanzan a las personas que deseen establecer domicilio permanente en algún hotel de la Zona del Canal, siempre que esas personas sean de las que tienen derecho de residir en la Zona, de conformidad con la Sección 2a. del Artículo III del tratado a que dejamos hecha referencia.

Deseamos dejar constancia de la honda complacencia que nos ha producido la manifestación hecha por los representantes del Gobierno de los Estados Unidos de América durante las negociaciones del tratado, de que el Gobierno de los Estados Unidos de América no tiene la intención ni el deseo de competir con la industria panameña. También nos es grato saber que en lo tocante al negocio de hoteles en la Zona del Canal, éstos fueron establecidos con la mira de llenar las necesidades del tráfico de pasajeros en época en que los hoteles establecidos en Panamá no estaban enteramente capacitados para ello; que tan pronto como esta situación cambie satisfactoriamente se dejará el negocio de hoteles enteramente en manos de la industria establecida en Panamá, y que la prosperidad de la República de Panamá en ésta, como en otras materias, es vehementemente deseada por los Estados Unidos de América.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACIÓN DE PANAMA

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

Con referencia a la Sección Ia. del Artículo III del Tratado firmado hoy, por la cual los sirvientes de las personas incluidas en las categorías (a) a (e) inclusive la Sección 2a. quedan excluidos de la facultad de comprar artículos importados a la Zona del Canal o comprados, producidos o manufacturados allí por el Gobierno de los Estados Unidos de América, tenemos el honor de expresar la inteligencia del Gobierno de la República de Panamá de que ésa exclusión no impide a las personas especificadas en la mencionada Sección Ia. del Artículo III comprar provisiones, medicinas y ropa para uso y consumo de sus sirvientes que estén viviendo con ellos, por estimarse que esos sirvientes forman parte de la familia, según la acepción más alta de esa palabra.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

Tenemos el honor de acusar recibo de nota de Vuestra Excelencia fechada hoy, que dice lo siguiente:

"Con referencia al Artículo III del tratado firmado hoy, tengo a honra manifestar que el Gobierno de los Estados Unidos de América no desea hacer el negocio de almacenes de depósito en la Zona del Canal, o sea continuar el negocio de "Consignaciones a la orden" en los puertos terminales del Canal como lo hace actualmente el Canal de

Panamá, sino hasta tanto haya disponibles almacenes de depósitos satisfactorios y a ratas razonables en jurisdicción panameña. Cuando ésto suceda el Gobierno de los Estados Unidos de América, con el fin de ayudar al comercio panameño; se complacerá en retirarse voluntariamente del negocio de "consignaciones a la orden" y en abstenerse del mismo mientras haya disponibles almacenes de depósitos satisfactorios y a ratas razonables en jurisdicción panameña".

En contestación, tenemos el honor de manifestar que el Gobierno de la República de Panamá se ha impuesto con satisfacción de las seguridades que contiene la nota de Vuestra Excelencia a que nos hemos referido.

Acepte, Vuesta Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

Tenemos el honor de acusar recibo de la nota de Vuestra Excelencia fechada hoy que dice lo siguiente:

"Con referencia al Artículo III del tratado firmado hoy y a la declaración conjunta del Presidente Arias y del Presidente Roosevelt del 17 de Octubre de 1933, tengo a honra informar a ustedes que las autoridades de la Zona del Canal continuarán adoptando medidas administrativas para que el uso y el servicio de hospitales, dispensarios, restaurantes, merenderos, comedores-militares, clubes y cinematógrafos establecidos y explotados en la Zona del Canal, sean limitados a los residentes de la Zona del Canal y a las siguientes personas que pueden no ser residentes de la Zona del Canal, y miembros de sus familias que realmente vivan con ellas, a saber: jefes y empleados del Gobierno de los Estados Unidos de América, del Canal de Panamá o de la Compañía del Ferrocarril de Panamá y miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América. Iguales restricciones se establecerán con respecto a las lavanderías y a los establecimientos de aplanchado y de limpieza de ropa establecidos y explotados allí, y además no se suministrará el servicio de esas lavanderías ni el de los establecimientos de aplanchados y de limpieza de ropa a las naves que pasen por el Canal ni a sus tripulaciones y pasajeros, por todo el tiempo que se haga satisfactoriamente este servicio por establecimientos similares de Panamá.

"Es entendido que estas medidas no impedirán la admisión a los hospitales y dispensarios de los Estados Unidos de América ni la prestación de esos servicios cuando se trate de casos de emergencia que ocurran dentro de la Zona del Canal, y que esas facilidades serán igualmente asequibles a los oficiales y tripulantes de los buques que lleguen a los puertos de la Zona del Canal; ni impedirán tampoco estas medidas la admisión a los restaurantes merenderos, comedores militares, clubes y cinematógrafos, de huéspedes de las personas que tienen derecho a usar esos establecimientos cuando los gastos de admisión o de consumo sean pagados por esas personas".

En contestación, tenemos el honor de confirmar la inteligencia a que se ha llegado sobre los puntos anteriores según queda expuesta en la nota de Vuestra Excelencia a que nos hemos referido.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

Tenemos el honor de acusar recibo de la nota de Vuestra Excelencia fechada hoy, que dice lo siguiente:

"Con referencia a la Sección 4a. del Artículo III del tratado firmado hoy en la cual se declara que el Gobierno de los Estados Unidos de América continuará cooperando por todos los medios apropiados con la República de Panamá, en la prevención del contrabando al territorio bajo jurisdicción de la República de artículos importados a la Zona del Canal o comprados, producidos o manufacturados allí por el Gobierno de los Estados Unidos de América, tengo el honor de manifestar a ustedes que el Gobernador del Canal de Panamá estará listo para nombrar a un representante que reuna con un representante nombrado por su Gobierno, a fin de que haya así oportunidad regular y continua de consulta mutua y cambio provechoso de ideas con respecto a esta cuestión".

En contestación, tenemos el honor de expresar el acuerdo del Gobierno de la República de Panamá respecto del procedimiento esbozado en la nota de Vuestra Excelencia a que nos hemos referido.

Acepte Vuestra Excelencia las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

Tenemos el honor de acusar recibo de la nota de Vuestra Excelencia fechada hoy, que dice lo siguiente:

"Con referencia de la Sección 5a. del Artículo III del tratado firmado hoy que reglamenta el establecimiento en la Zona del Canal de empresas comerciales privadas, tengo el honor de expresar la inteligencia del Gobierno de los Estados Unidos de América de que las estipulaciones de esta Sección no impiden el establecimiento en la Zona del Canal de empresas privadas dedicadas temporalmente a trabajos de construcción que tengan relación directa con el funcionamiento, mantenimiento, saneamiento y protección del Canal".

En contestación tenemos el honor de confirmar la inteligencia expresada en la nota de Vuestra Excelencia a que nos hemos referido.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado  
Washington, D. C.

Señor:

Tenemos a honra acusar recibo de la atenta comunicación de Vuestra Excelencia, por medio de la cual se sirve expresarnos cual será la política de los Estados Unidos de América en lo relativo a la venta a las naves de artículos importados por

los Estados Unidos de América en la Zona del Canal.

Acerca de este asunto la República de Panamá debe hacer reserva expresa de sus derechos, conforme a su concepto de que las exenciones de que trata el Artículo XIII de la Convención de 18 de noviembre de 1903 fueron pactadas exclusivamente en beneficio de la empresa del Canal, de las personas al servicio de los Estados Unidos de América en relación con el mismo y de sus familias; pero mientras se llega a un entendimiento respecto de este asunto el Gobierno panameño desea expresar la grata satisfacción que le causa la decisión del Gobierno de los Estados Unidos de América de poner en vigor medidas como las expuestas en la nota que contestamos, para el efecto de restringir las ventas a las naves, que en épocas anteriores a la presente habían venido haciéndose sin limitación alguna. Igual satisfacción causa al Gobierno panameño el propósito fundamental que pone de manifiesto la nota en referencia de dejar en manos de los comerciantes de Panamá el negocio de aprovisionamiento de los buques que lleguen a los puertos terminales del canal o que pasen por el canal y de abstenerse el Gobierno de los Estados Unidos de América de hacer aquellas ventas, mientras los comerciantes de Panamá muestren efectivamente su capacidad de suministrar mercancías a las naves en cantidades y calidades satisfactorias y a precios razonables.

Nuestro Gobierno está dispuesto a nombrar un representante escogido por el Comercio de Panamá para entenderse con un representante de la Administración del Canal, a fin de que haya así oportunidad regular y continua de consulta y de cooperación para la realización de los fines arriba expresados.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACIÓN DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

Con referencia al segundo párrafo del Artículo V del tratado firmado hoy que se refiere, en parte, a las obras marítimas establecidas o que se establezcan en los puertos de Panamá y Colón por la República de Panamá o por su autoridad. tenemos el honor de confirmar el acuerdo a que se ha llegado durante las negociaciones, de que esas estipulaciones no perjudican el derecho de la Compañía del Ferrocarril de Panamá, emanado de sus concesiones, a la propiedad y manejo de obras marítimas en esos puertos, ni los derechos que puedan pasar de la citada Compañía al Gobierno de los Estados Unidos de América.



Acepte, Vuestra Excelencia, las seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

Con referencia al parágrafo tercero del Artículo V del tratado firmado hoy, por el cual se reconoce el derecho de la República de Panamá a determinar qué personas o clases de personas que lleguen a los puertos de la Zona del Canal serán admitidas a a la República de Panamá y de determinar asimismo a qué personas o clases de personas que lleguen a esos puertos se les negará entrada en la República de Panamá, tenemos el honor de expresar la inteligencia del Gobierno de la República de Panamá de que esta estipulación no perjudica en manera alguna el efecto de la estipulación contenida en el parágrafo tercero del Artículo IV con respecto a las personas en el servicio de los Estados Unidos de América o residentes en la Zona del Canal, que pasen de la Zona del Canal a la jurisdicción de la República de Panamá.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

Tenemos el honor de acusar recibo de la nota de Vuestra Excelencia fechada hoy, que dice lo siguiente:

"Tengo el honor de confirmar mi inteligencia del acuerdo a que llegamos durante la negociación del tratado firmado hoy, en el sentido de que, en desarrollo de los fines del Artículo VII de la Convención de 18 de

noviembre de 1903, en lo concerniente al saneamiento de las ciudades de Panamá y Colón, los Departamentos Sanitarios de la República de Panamá y del Canal de Panamá considerarán la conveniencia de discutir y celebrar acuerdos para cuya elaboración bien podrían tomarse como base las propuestas hechas en octubre de 1931, por el Director General de Sanidad y Beneficiencia de la República de Panamá y el Oficial Jefe de Sanidad del Canal de Panamá para la ampliación, extensión y modernización del servicio sanitario de la ciudad de Panamá".

En contestación, tenemos el honor de manifestar que la inteligencia de Vuestra Excelencia sobre el anterior acuerdo es conforme con la inteligencia del Gobierno de la República de Panamá.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

En el curso de las recientes negociaciones para la revisión de la Convención de 18 de noviembre de 1903, llamamos la atención de su Gobierno sobre ciertas cuestiones que han surgido con respecto a la parte del Artículo VII de la citada Convención que se refiere a la construcción por los Estados Unidos de América de los acueductos y albañales de las ciudades de Panamá y Colón, y a la amortización de su costo dentro de un período de cincuenta años, pensando al principio que estos asuntos podían solucionarse durante las negociaciones.

Se encontrón, sin embargo, que para llegar a un completo acuerdo sobre estos asuntos se necesitaría un examen largo, suidoso y completo de sus aspectos técnico, legal y financiero, y por lo tanto, se convino dejar en suspenso la discusión formal de estas cuestiones y que después de la terminación del nuevo tratado los dos Gobiernos procederían a discutir las amigablemente con el fin de llegar a un acuerdo equitativo y mutuamente satisfactorio.

Nuestro Gobierno entiende que estas discusiones envolverán un estudio de los contratos del 30 de septiembre de 1910, celebrados entre el Gobierno de la República de Panamá y la Comisión del Canal Istmico, y un examen de las cuentas entre las dos administraciones, relativas a las tarifas de agua en las ciudades de Panamá y Colón. A este respecto se cree que debe darse la

debida consideración, entre otras cosas, a las representaciones hechas por la Comisión Panameña en el curso de las recientes negociaciones, y especialmente a su Memorandum del 12 de marzo de 1935 y a su Aide-Memoire del 14 de agosto de 1935.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

---

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936.

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

Tenemos el honor de acusar recibo de la nota de Vuestra Excelencia fechada hoy que dice lo siguiente:

"Con referencia a las representaciones hechas por ustedes durante las negociaciones del tratado firmado hoy, relacionadas con los ciudadanos panameños empleados en el Canal y en la Compañía del Ferrocarril de Panamá, tengo el honor de manifestar a ustedes que el Gobierno de los Estados Unidos de América en reconocimiento de las especiales relaciones que existen entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá con respecto al Canal de Panamá y a la Compañía del Ferrocarril de Panamá, mantiene y mantendrá como política suya el principio de igualdad de oportunidades y de trato consignado en la Orden del Secretario de Guerra del 23 de diciembre de 1908, y en las Ordenes Ejecutivas del 2 de febrero de 1914 y del 20 de febrero de 1920, y favorecerá el mantenimiento, la efectividad y la expedición de disposiciones, compatibles con el eficiente funcionamiento y mantenimiento del Canal y sus obras auxiliares y con su efectiva protección y saneamiento, que aseguren a los ciudadanos panameños empleados en el Canal o en el Ferrocarril igualdad de trato con los empleados que son ciudadanos de los Estados Unidos de América".

En contestación, tenemos el honor de expresar la complacencia del Gobierno de la República de Panamá por la declaración de la política enunciada en la nota de Vuestra Excelencia a que nos hemos referido.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro

Narciso Garay

LEGACION DE PANAMA

Washington, marzo 2 de 1936

Honorable Cordell Hull,  
Secretario de Estado,  
Washington, D. C.

Señor:

Tenemos el honor de acusar recibo de la comunicación de  
Vuestra Excelencia que dice lo siguiente:

"Tengo el honor de referirme a nuestras conversaciones acerca del efecto que tuvo sobre el Convenio Monetario de 20 de junio de 1904 entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, modificado por los canjes de notas de marzo 26 y abril 2 de 1930, y de mayo 28 y junio 6 de 1931, lo dispuesto por el Presidente de los Estados Unidos de América en su Proclama el 31 de enero de 1934, por la cual se redujo el peso del dólar de oro de los Estados Unidos de América.

"Se ha reconocido que, como resultado de esta medida, la estipulación del Convenio Monetario de que la unidad monetaria de la República de Panamá debe ser un Balboa de oro con peso de 1 gramo, 672 miligramos, de 0.900 de fino, no es ya compatible con la condición necesaria del Convenio de que la unidad monetaria de los Estados Unidos de América, el dólar y la unidad monetaria de la República de Panamá, el Balboa, deben mantenerse a la par, a razón de un dólar por un Balboa. Se ha reconocido también que en la República de Panamá y en la Zona del Canal los Balboas de plata y la moneda fraccionaria de la República están circulando junto con la moneda de los Estados Unidos a razón de un Balboa por un dólar.

"Por estas razones es conveniente que el actual Convenio Monetario con sus modificaciones sea modificado de nuevo, a fin de proveer a la reducción del peso del Balboa de oro, de manera que el patrón legal de valor de la República de Panamá y el de los Estados Unidos de América sean iguales. En concordancia con lo anterior, para los efectos del Artículo VII del Tratado General firmado hoy, se considerará el Balboa definido como una unidad monetaria de novecientos ochenta y siete y medio miligramos (Gr. 0.9875) de oro de novecientos milésimos (0.900) de fino.

"Es entendido que la reducción del peso del Balboa de oro no implica alteración en el peso de las monedas de plata de la República de Panamá, sino que ellas continuarán teniendo el mismo tamaño, peso y ley que tienen ahora.

"No obstante cualesquiera términos entendidos en el Convenio Monetario existente, con sus modificaciones, que hayan sido o puedan ser interpretados en el sentido de que limitan la cantidad de monedas de cualquiera denominación que Panamá acuñe dentro de la suma

total de monedas de todas las denominaciones, queda ahora entendido y convenido que el Convenio Monetario, con sus modificaciones, no tiene en mira tal limitación, de manera que si la cantidad total no es excedida, esa cantidad total puede repartirse como lo tenga a bien el Gobierno de la República de Panamá entre las monedas de las diferentes denominaciones a que el Convenio se refiere.

"Como modificación adicional del Convenio Monetario existente, se conviene que el Gobierno de los Estados Unidos de América no estará obligado a aceptar la moneda de plata panameña para el pago de peajes por el uso del Canal de Panamá.

"Puedo decir que las anteriores inteligencias y acuerdos son aceptables a mi Gobierno, y que al recibir una comunicación por medio de la cual sean confirmados a nombre del Gobierno de la República de Panamá, el Gobierno de los Estados Unidos de América considerará modificado nuevamente, en los términos que quedan expresados, el Convenio Monetario del 20 de junio de 1904, con sus modificaciones".

Nuestro Gobierno confirma las inteligencias y acuerdos expresados en la nota que contestamos, y por tanto, el Gobierno de la República de Panamá considerará nuevamente modificado en los términos allí expuestos, el Convenio Monetario del 20 de junio de 1904, con sus modificaciones.

Acepte, Vuestra Excelencia, las reiteradas seguridades de nuestra más alta consideración.

R. J. Alfaro,

Narciso Garay

---

THE PANAMANIAN MINISTER (BOYD) TO THE  
SECRETARY OF STATE (HULL).

LEGACION DE PANAMA

Washington, 1 de febrero de 1939.

Señor Secretario:

Tengo el honor de referirme a la atenta comunicación de Vuestra Excelencia de fecha de hoy en la cual se refiere al Tratado General firmado por los Gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América el día 2 de marzo de 1936 y a las actas de las sesiones celebradas por los Comisionados Panameños y los de Estados Unidos de América durante las negociaciones que precedieron a la firma de dicho tratado. Llama Vuestra Excelencia mi atención al hecho de que durante el

curso de las negociaciones se discutió y se llegó a un entendimiento mutuo en lo que respecta a la interpretación que se dará a ciertas provisiones que eventualmente fueron incorporadas al tratado. Manifiesta Vuestra Excelencia que esas discusiones y entendimientos se hicieron constar, después de cada sesión, en las actas respectivas, escritas a máquina.

Opina luego que en vista del informe favorable presentado al finalizarse las sesiones pasadas del Congreso por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos de América, sobre el Tratado General y las varias Convenciones adicionales, algunos miembros del Senado durante los debates a que se cometerá el Tratado General y las Convenciones en las sesiones actuales del Congreso, podrían solicitar que se clarificase el significado de algunas provisiones del Tratado General que afectan la seguridad y neutralidad del Canal de Panamá. Con el objeto de anticiparse a esa eventualidad y evitar nuevas demoras a la consideración del Tratado General de marzo 2 de 1936, manifiesta Vuestra Excelencia que le parece conveniente a su Gobierno el efectuar un canje de notas con mi Gobierno a fin de reiterar las interpretaciones que en las actas se dan a algunos puntos.

Pláceme manifestarle a Vuestra Excelencia que he sido autorizado por mi Gobierno para efectuar este canje de notas y aclarar los puntos de Vuestra Excelencia, propone, y los cuales, para mayor claridad, se enumeran seguidamente en idioma inglés:

I. In connection with the declared willingness of the both the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Panama to cooperate for the purpose of insuring the full and perpetual enjoyment of the venefits of all kinds which the Canal should afford them (Article I of the General Treaty of March 2, 1936) the word "maintenance" as applied to the Canal shall be construed as permitting expansion and new construction when these are undertaken by the Government of the United States of America in accordance with the said Treaty.

2. The holding of maneuvers or exercises by the armed forces of the United States of America in territory adjacent to the Canal Zone is an essential measure of preparedness for the protection of the neutrality of the Panama Canal, and when said maneuvers or exercises should take place, the parties shall follow the procedure set forth in the records of the proceedings of the negotiations of the General Treaty of March 2, 1936, which proceedings were held on March 2, 1936.

3. As set forth in the records of the proceedings of the negotiations of the General Treaty of March 2, 1935, in the event of an emergency so sudden as to make action of a preventive character imperative to safeguard the neutrality or security of the Panama Canal, and if by reason of such emergency it would be impossible to consult with the Government of Panama as provides in Article X of said Treaty, the Government of the United States of America need not delay action to meet this

emergency pending cultation, although it will make every effort in the event that such consultation has not been effected prior to taking action to consult as soon as it may be possible with the Panamanian Government.

Aprovecho la ocasión para renovar a Vuestra Excelencia las expresiones de mi consideración más distinguida,

Augusto S. Boyd,

Ministro.

C:

TRATADO DE MUTUO ENTENDIMIENTO Y COOPERACION

ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Y LA REPUBLICA DE PANAMA

(1955)



El Presidente de los Estados Unidos de América y el Presidente de la República de Panamá, deseosos de celebrar un tratado que demuestre una vez más el mutuo entendimiento y la cooperación entre los dos países y que fortalezca los lazos de entendimiento y amistad entre sus respectivos pueblos, han nombrado con tal propósito como sus respectivos Plenipotenciarios:

El Presidente de los Estados Unidos de América:

Selden Chapin, Embajador Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos de América en la República de Panamá.

El Presidente de la República de Panamá:

Octavio Fábrega, Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, quienes, habiéndose comunicado sus respectivos plenos poderes, los que han sido hallados en buena y debida forma, y reconociendo que ni las estipulaciones de la convención firmada el 18 de Noviembre de 1903, ni el Tratado General firmado el 2 de Marzo de 1936, ni el presente Tratado, pueden ser modificados excepto por mutuo consentimiento, convienen en los siguientes Artículos:

#### ARTICULO I.

Comenzando con la primera anualidad pagadera despues del canje de las ratificaciones del Presente Tratado, los pagos de acuerdo con el Artículo XIV de la Convención para la construcción de un Canal Marítimo, celebrada entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá el 18 de noviembre de 1903, tal como quedó modificado por el Artículo VII del Tratado General de Amistad y Cooperación firmado el 2 de Marzo de 1936, serán de un millón novecientos treinta mil balboas (B/ 1,930.000) como los define el convenio incorporado en el canje de Notas del 2 de marzo de 1946, entre el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América y los Miembros de la Comisión Panameña del Tratado. Los Estados Unidos de América pueden cumplir su obligación con respecto a cualquiera moneda, siempre que la cantidad que se pague sea el equivalente de un millón novecientos treinta mil balboas (B/ 1,930.000) definidos como queda expresado.

En la fecha del primer pago de acuerdo con el presente Tratado, las estipulaciones de este Artículo subrogarán las estipulaciones del Artículo VII del Tratado General firmado el 2 de marzo de 1936.

No obstante lo estipulado en este Artículo, las Altas Partes Contratantes reconocen la inexistencia de obligación alguna de parte de cualquiera de las Partes de alterar el monto de la anualidad.

## ARTICULO II.

(1) No obstante lo estipulado en el Artículo X de la Convención firmada el 18 de Noviembre de 1903 entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá, los Estados Unidos de América convienen en que, con sujeción a las estipulaciones de los parágrafos (2) y (3) del presente Artículo, la República de Panamá puede establecer impuestos sobre la rentas (inclusive las obtenidas de fuentes dentro de la Zona del Canal) de todas las personas que estén empleadas en el servicio del Canal, del ferrocarril u obras auxiliares, ya sea que residan dentro de la Zona del Canal o fuera de ella, excepto:

- (a) los miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América,
- (b) los ciudadanos de los Estados Unidos de América, incluyendo aquellos que tengan doble nacionalidad, y
- (c) otras personas que no sean ciudadanos de la República de Panamá y que residan dentro de la Zona del Canal.

(2) Queda entendido que todo impuesto a que se refiere el parágrafo (1) de este Artículo será establecido sobre una base no discriminatoria y que en ningún caso será establecido a razón mayor o más gravosa que la aplicable en general a las rentas de los ciudadanos de la República de Panamá.

(3) La República de Panamá conviene en no establecer impuestos sobre las pensiones, anualidades, pago de auxilio u otros pagos similares, o pagos en concepto de compensación por lesiones o muerte que ocurran en relación con el servicio en el Canal, el ferrocarril u obras auxiliares o que fueren hechos directamente o para beneficio de miembros de las Fuerzas Armadas o de ciudadanos de los Estados Unidos de América o de los beneficiarios legales de dichos miembros o ciudadanos que residan en territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá.

Las estipulaciones de este Artículo empezarán a surtir sus efectos respecto a los años gravables que comiencen el primero de Enero o después del primero de Enero del año siguiente a aquel en que entre en vigor este Tratado.

## ARTICULO III.

Los Estados Unidos de América convienen, con sujeción a lo dispuesto en los parágrafos subsiguientes, en que el monopolio otorgado a perpetuidad por la República de Panamá a los Estados Unidos de América de conformidad con el Artículo V de la Convención firmada el 18 de Noviembre de 1903 para la construcción, mantenimiento y funcionamiento de cualquier sistema de comunicación por medio de canal o ferrocarril a través de su territorio entre el Mar Caribe y Océano Pacífico, quedará abrogado en la fecha en que entre en vigor este Tratado, en cuanto se relacione con la construcción, mantenimiento y funcionamiento de cualquier sistema de comunicación transistmica por medio de ferrocarril dentro del territorio sujeto a la jurisdicción de la República de Panamá.

Los Estados Unidos de América convienen además en que, con sujeción a los párrafos subsiguientes, el derecho exclusivo de establecer carreteras a través del Istmo de Panamá, adquirido por los Estados Unidos de América como resultado de la concesión otorgada por medio de contrato a la Compañía del Ferrocarril de Panamá quedará abrogado, a partir de la fecha en que este Tratado entre en vigor, en cuanto ese derecho se refiere al establecimiento de carreteras dentro del territorio sujeto a la jurisdicción de la República de Panamá.

En vista del interés vital de los dos países en la protección efectiva del Canal, las Altas Partes Contratantes convienen además en que dicha abrogación queda sujeta al entendimiento de que ningún sistema de comunicación interoceánica dentro del territorio sujeto a la jurisdicción de la República de Panamá por medio de ferrocarril o carretera podrá ser costado, construido, mantenido o explotado por un tercer país o ciudadanos del mismo, ya sea directa o indirectamente, a menos que en opinión de las dos Altas Partes Contratantes dicho costo, construcción, mantenimiento o funcionamiento no afecte la seguridad del Canal.

Las Altas Partes Contratantes convienen también en que la abrogación de que trata este Artículo no afectará en modo alguno el mantenimiento y funcionamiento del actual Ferrocarril de Panamá en la Zona del Canal ni en territorio sujeto a la jurisdicción de la República de Panamá.

#### ARTICULO IV.

El segundo párrafo del Artículo VII de la Convención firmada el 18 de noviembre de 1903, que trata de la expedición, cumplimiento y aplicación de reglamentos sanitarios en las ciudades de Panamá y Colón, quedará totalmente abrogado en la fecha en que entre en vigor el presente Tratado.

#### ARTICULO V.

Con sujeción a la expedición de la correspondiente ley o leyes por el Congreso, los Estados Unidos de América convienen en traspasar libre de costo a la República de Panamá todo derecho, títulos e interés que los Estados Unidos de América o sus agencias tengan sobre ciertas tierras y mejoras ubicadas en territorio sujeto a la jurisdicción de la República de Panamá, en la oportunidad y forma en que los Estados Unidos de América determinen que ya no sean necesarias para el funcionamiento, mantenimiento, saneamiento y protección del Canal de Panamá o sus obras auxiliares, o para otros fines que los Estados Unidos de América estén autorizados para llevar a cabo en la República de Panamá. Las tierras y mejoras a que se hace referencia en el período anterior y las determinaciones de los Estados Unidos de América respecto a las mismas quedan designadas y expresadas en el Punto 2 del Memorandum de Entendimiento Acordados que lleva la misma fecha de este Tratado, con sujeción a la expedición de la correspondiente ley o leyes por el Congreso. También convienen los Estados Unidos de América, con sujeción a la expedición de la correspondiente ley o leyes por el Congreso, en traspasar libres de costo a la República de Panamá todos sus derechos, títulos e intereses sobre las tierras y mejoras en el área conocida como Punta Paitilla y que al efectuarse ese traspaso los

Estados Unidos de América renunciarán todo derecho, poder y autoridad concedidos sobre dicha área de conformidad con la Convención firmada el 18 de Noviembre de 1903. La República de Panamá conviene en mantener a salvo al Gobierno de los Estados Unidos de América de toda reclamación que pueda surgir por razón del tras-paso a la República de Panamá del área conocida como Punta Paitilla.

#### ARTICULO VI.

El Artículo V de la Convención de Límites firmada el 2 de Septiembre de 1914 entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá, quedará subrogado por las siguientes estipulaciones:

"Se conviene en que los límites permanentes entre la ciudad de Colón (inclusive la Bahía de Colón, según se define en el Artículo VI de la Convención de Límites firmada el 2 de Septiembre de 1914, y otras aguas adyacentes a las playas de Colón) y la Zona del Canal serán los siguientes:

Partiendo de un punto no marcado que se denomina "E", el cual está situado en el lindero Nordeste del Corredor de Colón (en su extremidad que queda hacia Colón) y cuya posición geodética, con referencia a la Base Panamá-Colón del Sistema de Triangulación de la Zona del Canal es de  $9^{\circ}-21'$  más 0.000 metros (0.00 pies) de Latitud Norte y  $79^{\circ}-54'$  más 108.536 metros (356.00 pies) de Longitud Occidental, se sigue desde dicho punto inicial "E" con los siguientes linderos y medidas:

En dirección Este se mide una distancia de 811.632 metros (2662.83 pies) a lo largo de Latitud Norte  $9^{\circ}-21'$  más 0.000 metros (0.00 pies), hasta llegar a un punto no marcado en el Río Folks, denominado "F", situado a  $79^{\circ}-53'$  más 1127.762 metros (3700.00 pies) de Longitud Occidental.

Luego con rumbo N- $36^{\circ}-36'-30''$ -E y una distancia de 797.358 metros (2616.00 pies) se llega a un punto no marcado en la Bahía de Manzanillo denominado "G".

Luego con rumbo N- $22^{\circ}-41'-30''$ -O y una distancia de 363.322 metros (1192.00 pies) se llega a un punto no marcado en la Bahía de Manzanillo denominado "H";

Luego con rumbo N- $56^{\circ}-49'-00''$ -O y una distancia de 236.830 metros (777.00 pies) se llega a un punto no marcado en la Bahía de Manzanillo denominado "I";

Luego con rumbo N- $29^{\circ}-51'-00''$ -O y una distancia de 851.308 metros (2793.00 pies) se llega a un punto

no marcado en la Bahía de Manzanillo denominado "J";

Luego con rumbo N-50°-56'-00"-0 y una distancia de 1003.404 metros (3292 pies) se llega a un punto no marcado en la Bahía de Limón denominado "K";

Luego con rumbo S-56°-06'-11"-0 y una distancia de 1298.100 metros (4258.85 pies) se llega a un punto no marcado en la Bahía de Limón denominado "L", situado en lindero Norte del Puerto de Colón.

En dirección N-78°-30'-30"-0 y una distancia de 641.523 metros (2104.73 pies), en línea con el Faro de Punta Toro hasta llegar a un punto no marcado en la Bahía de Limón denominado "M", que está situado a 330.00 metros (1082.67 pies) en dirección Este y en ángulo recto con el eje del Canal de Panamá;

En dirección S-00°-14'-50"-0 en línea paralela al eje del Canal de Panamá a 330.00 metros (1082.67 pies) al Este de dicho eje, se mide una distancia de 937.097 metros (3074.46 pies) hasta llegar a un punto no marcado en la Bahía de Limón denominado "N";

En dirección S-78°-30'-30"-E, una distancia de 1204.868 metros (3952.97 pies) hasta llegar al monumento "D" que es un monumento de concreto situado en la playa oriental de la Bahía de Limón.

De allí a lo largo del lindero entre la Ciudad de Colón y la Zona del Canal, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo V de la Convención de Límites firmada el 2 de Septiembre de 1914, hasta llegar al monumento "B", como sigue:

Desde el punto "D" con rumbo S-78°-30'-30"-E y una distancia de 78.837 metros (258.65 pies) se pasa por los monumentos 28 y 27, que consisten en pernos de latón en el pavimento, con distancias sucesivas de 48.756 metros (159.96 pies), 8.614 metros (28.26 pies) y 21.467 metros (70.43 pies) hasta llegar al punto "D", que es un monumento de concreto;

Desde este punto se sigue con rumbo N-74°-17'-35"-E y una distancia de 162.642 metros (533.60 pies) a lo largo del eje de la Calle Once pasando por los monumentos Nos. 26, 25, 24, y 23, que consisten en pernos de latón en el pavimento, con distancias sucesivas de 29.005 metros (95.16 pies), 27.743 metros (91.02 pies), 50.813 metros (166.71 pies), 48.360 metros (158.66 pies) hasta llegar a "C", que es un punto no marcado debajo del pedestal del reloj sobre el eje de la Venida Bolívar;

Desde este punto se sigue con rumbo S-15°-58'-00"-E y una distancia de 294.312 metros (965.59 pies) a lo largo de eje de la Avenida Bolívar pasando por los monumentos Nos. 22, 21, 20 y 19, que consisten en pernos de latón en el pavimento, con distancias sucesivas de

4.3721 metros (14.35 pies), 43.626 metros (143.13 pies), 72.777 metros (238.77 pies), 99.600 metros (326.77 pies) y 73.935 metros (242.57 pies) hasta llegar al monumento "B" que consiste en un perno de latón. (El monumento "B" es el punto de partida a que se refiere el Artículo I de la Convención entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá relativa al Corredor de Colón ciertos otros corredores por la Zona del Canal de Panamá, firmada en Panamá el 24 de mayo de 1950).

De aquí a lo largo del lindero entre la Ciudad de Colón y la Zona del Canal, hasta llegar al monumento "A" según lo estipulado en el Artículo I de la Convención sobre el Corredor a que hace referencia el párrafo anterior:

En dirección S-15°-57'-40"-E, se miden 35.692 metros (117.10 pies) a lo largo del eje de la Venida Bolívar hasta llegar al monumento número "A-8" que consiste en un perno de latón situado en la intersección con el eje de la Calle 14 proyectado en dirección Oeste el cual está a 9°-21' más 413.364 metros (1356.18 pies) de Longitud Occidental.

Desde allí con rumbo N-73° 59'-35"-E se mide una distancia de 52.462 metros (172.12 pies) a lo largo del eje de la Calle 14 hasta llegar al monumento número "A-7" que consiste en un perno de latón situado en la intersección con la línea del cordón occidental de la Calle del Límite, proyectado hacia el Norte y que está a 9°21' más 427.830 metros (1403.64 pies) de Latitud Norte y 79°-54' más 517.283 metros (1697.12 pies) de Longitud Occidental.

Desde allí, en dirección Sur, a lo largo del Corcón occidental de la Calle del Límite y su prolongación hasta el monumento número "A-4" que consiste en un perno de latón situado en la intersección de dos curvas a 9°-21' más 254.042 metros (833.47 pies de Latitud Norte y 79° 54' más 298.991 metros (980.94 pies) de Longitud Occidental, pasando esta última línea por una curva a la izquierda con un radio de 12.436 metros (40.8 pies) y la intersección de sus tangentes en el punto "A-6" que está a 9°-21' más 398.140 metros (1306.23 pies) de Latitud Norte y 79° 54' más 508.825 metros (1669.37 pies) de Longitud Occidental, y una curva a la derecha con un radio de 463.907 metros (1522.00 pies) que tiene la intersección de sus tangentes en el punto "A-5" cuya Latitud es de 9°-21' más 292.042 metros (958.14 pies) de Latitud Norte y 79°54' más 337.076 metros (1105.89 pies) de Longitud Occidental.

Desde el punto "A-4" se sigue por una curva a la izquierda la cual tiene un radio de 79.919 metros (261.2 pies) y la intersección de sus tangentes en el punto "A-3" que está a 9°-21' más 234.413 metros (769.07 pies) de Latitud Norte y 79°-54' más 291.216 metros (955.43 pies) de Longitud Occidental; luego por una curva a la derecha la cual tiene un radio de 97.536

metros (320.00 pies) y la intersección de sus tangentes en el punto "A-2" que está a  $9^{\circ}-21'$  más 205.247 metros (673.38 pies) de Latitud Norte y  $79^{\circ}-54'$  más 254.935 metros (836.40 pies) de Longitud Occidental y luego por una curva a la izquierda la cual tiene un radio de 783.795 metros (2571.5 pies) y la intersección de sus tangentes en el punto "A-1" que está a  $9^{\circ}-21'$  más 92.096 metros (302.15 pies) de Latitud Norte y  $79^{\circ}-54'$  más 207.557 metros (680.96 pies) de Longitud Occidental llegando entonces al monumento "A" que consiste en un perno redondo de latón de pulgada y media ubicado en el viejo muro frente al mar, que está a  $9^{\circ}-21'$  más 13.889 metros (45.60 pies) de Latitud Norte y  $79^{\circ}-54'$  más 148.636 metros (487.65 pies) de Longitud Occidental.

Desde allí rumbo  $S-21^{\circ}-34'50"-O$  y una distancia de 8.8897 metros (29.19 pies) se llega a un punto no marcado denominado No. 1;

Luego en dirección Sudeste, se mide una distancia de 7.090 metros (23.26 pies) a lo largo de una curva a la izquierda la cual tiene un radio de 791.409 metros (2596.48 pies) y cuya cuerda lleva la dirección  $S-37^{\circ}-28'-20"-E$ , y mide 7.090 metros (23.26 pies), hasta llegar a un punto no marcado denominado No. 2, situado en el lindero sudoeste del Corredor de Colón, punto que está a  $9^{\circ}-21'$ , más 0.000 metros (0.00 pies) de Latitud Norte.

La dirección de las líneas se refiere al meridiano verdadero.

Los linderos descritos arriba son los que aparecen en el Plano de la Compañía del Canal de Panamá No. 6117-22, titulado "Línea Limítrofe entre la ciudad de Colón y la Zona del Canal", escala 1 pulgada igual a 600 pies, fechado 23 de diciembre de 1954, preparado para el Gobierno de la Zona del Canal, el cual se agrega como anexo a este Tratado y forma parte del mismo".

El Artículo VIII del Tratado General firmado el 2 de marzo de 1936, tal como fue reformado por el Artículo III de la Convención firmada el 24 de mayo de 1950 entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá, Artículo que se refiere al Corredor de Colón y a ciertos otros corredores a través de la Zona del Canal, queda modificado excluyéndose el extremo occidental o de Colón, del corredor de Colón, la parte de dicho corredor que se encuentra al norte de la latitud  $9^{\circ}-21'$  Norte, de manera que dicha parte quede dentro de los límites de la ciudad de Colón arriba descritos.

Este Artículo entrará en vigor al terminar la salida de los Estados Unidos de América de los sectores de la ciudad de Colón conocidos como Nuevo Cristóbal, Playa de Colón y el área de De Lesseps, a excepción de los lotes que retenga para usos consulares, pero queda entendido que en ningún caso entrará a regir antes del canje de ratificaciones de este Tratado y del canje de los instrumentos de ratificación de la Convención firmada el 24 de mayo de 1950 a la cual se refiere el anterior parágrafo.

## ARTICULO VII.

El segundo párrafo del Artículo VII de la Convención de Límites suscrita el 2 de septiembre de 1914, entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá, quedará totalmente abrogado en la fecha en que entre en vigor el presente Tratado.

El muelle ubicado en la pequeña ensenada situada al sur de la Isla de Manzanillo, construido de conformidad con los estipulado en el párrafo segundo del Artículo VII de la Convención de Límites de 1914, celebrada entre los dos países, pasará a ser propiedad de la República de Panamá en la fecha en que entre en vigor el presente Tratado.

## ARTICULO VIII.

(a) La República de Panamá reservará exclusivamente para fines de maniobras y adiestramiento militares el área descrita en los mapas (Nos. SGN-7-54 y SGN-8-54, fechados ambos el 17 de noviembre de 1954) y las descripciones que los acompañan, preparados por la Comisión Catastral de la República de Panamá, anexos de este Tratado y permitirá a los Estados Unidos de América, sin costo y sin ningún gravamen, utilizar exclusivamente dicha área, para los fines indicados por un término de quince (15) años, prorrogable mediante acuerdo entre los dos Gobiernos. Esta autorización incluye el libre acceso a dicha área, la salida de ella y los movimientos dentro y sobre la misma. Esta autorización no afectará la soberanía de la República de Panamá ni la vigencia de la Constitución y leyes de la República sobre el área mencionada.

(b) Las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, los miembros de la misma y sus familias que realmente vivan con ellos, y los nacionales de los Estados Unidos de América al servicio de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América o que acompañen a las mismas, con carácter oficial, y los miembros de sus familias que realmente vivan con ellos, estarán exentos dentro de dicha área de todo impuesto de la República de Panamá o de cualquiera subdivisión política de ésta.

(c) Los Estados Unidos de América tendrán derecho, antes del vencimiento del término estipulado en este Artículo y dentro de un período razonable posterior al mismo y sin limitación ni restricción, a retirar de esta área de adiestramiento y maniobras toda estructura, instalación, obra, equipo y suministros llevados a dicha área de adiestramiento y maniobras o construídas o erigidas dentro de ella por los Estados Unidos o por cuenta de éstos, o a disponer de tales bienes en cualquier otra forma. La República de Panamá no estará obligada a reembolsar a los Estados Unidos de América por ninguna estructura, instalación, obra, equipo y suministros no retirados o de que no se haya dispuesto en otra forma según se estipula en este Artículo.

(d) Los Estados Unidos de América no estarán obligados a restaurar a su estado original esta área de adiestramiento y maniobrar ni las obras o instalaciones en la misma al terminar la vigencia, de este Artículo, excepto la pista para aeronaves, la cual será devuelta por lo menos en las mismas condiciones en que se encuentra a la fecha de entrada en vigor de este Artículo.



(e) Las estipulaciones de este Artículo no invalidan ni modifican las estipulaciones referentes a la práctica de maniobras militares en la República de Panamá consignadas en el Canje de Notas accesorio al Tratado Genral firmado el 2 de marzo de 1936, salvo en cuanto a lo aquí estipulado respecto al área de adiestramiento y maniobras de que trata este Artículo.

#### ARTICULO IX.

La República de Panamá renuncia el derecho que tiene según el Artículo XIX de la Convención suscrita el 18 de noviembre de 1903, al transporte por ferrocarril dentro de la Zona del Canal y sin costo alguno, de las personas al servicio de la República de Panamá o de la fuerza de policía encargada de mantener el orden público fuera de la Zona del Canal, y de sus bagajes, municiones de guerra y provisiones.

#### ARTICULO X.

Las Altas Partes Contratantes convienen en que, en el evento de que cesen las actividades del Ferrocarril de Panamá y de que los Estados Unidos de América construyan o terminen la construcción de una carretera estratégica a través del Istmo, totalmente dentro de la Zona del Canal destinada a servir primordialmente para el funcionamiento, mantenimiento, gobierno civil, saneamiento y protección del Canal de Panamá y la Zona del Canal, los Estados Unidos de América podrán a su discreción y no obstante cualquier estipulación contraria del Artículo VI de la Convención firmada el 18 de noviembre de 1903, prohibir o restringir el uso del tramo de la referida carretera comprendida entre Moun-Hope, Zona del Canal, y el cruce de dicha carretera con la sección de la Carretera Transístmica que queda en la Zona del Canal y a la cual se refiere la Convención sobre Carretera Transístmica entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá, firmada el 2 de marzo de 1936, por autobuses o camiones que al tiempo de usar dicho tramo no estén dedicados exclusivamente a servir las instalaciones, obras o residentes de la Zona del Canal o al transporte de suministros para las mismas.

#### ARTICULO XI..

No obstante las estipulaciones del Artículo III del Tratado General firmado el 2 de marzo de 1936, la República de Panamá conviene en que los Estados Unidos de América podrán hacer extensivo al personal militar de otras naciones amigas que se encuentren en la Zona del Canal bajo el auspicio de los Estados Unidos de América el privilegio de comprar en los puestos de ventas militares artículos menudos de su conveniencia personal y artículos necesarios para uso profesional.

#### ARTICULO XII.

Los Estados Unidos de América convienen en que, a partir del 31 de diciembre de 1956, quedarán excluidas del privilegio de hacer compras en los comisariatos y en otros establecimientos de venta en la Zona del Canal, así como del de hacer importaciones a la Zona del Canal, todas las personas que no sean ciudadanos de los Estados Unidos de América y que no residan realmente en la Zona del Canal, excepto los miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, aunque tales personas estén incluidas en las categorías de personas autorizadas

para residir en dicha Zona, quedando entendido, sin embargo, que al personal de las agencias de los Estados Unidos de América se le permitirá, bajo restricciones adecuadas, la compra de artículos de escaso valor tales como comida servida, pastillas, goma de mascar, tabaco y artículos similares, cerca del lugar de su trabajo.

Los Estados Unidos de América convienen además en que, a partir del 31 de diciembre de 1956 y no obstante las estipulaciones del primer párrafo del Artículo IV del Tratado General firmado el 2 de marzo de 1936, el Gobierno de la República de Panamá podrá imponer derechos de importación y otros gravámenes a mercancías remitidas o consignadas a personas que no sean ciudadanos de los Estados Unidos de América, incluídas en la clase (a) de la Sección 2 del Artículo III de dicho Tratado, que residan o se hallen temporalmente en territorio sujeto a la jurisdicción de la República de Panamá mientras presten sus servicios a los Estados Unidos de América o a sus agencias, aunque tales mercancías sean destinadas al uso y beneficio exclusivo de esas personas.

#### ARTICULO XIII.

El Presente Tratado está sujeto a ratificación y los instrumentos de ratificación serán canjeados en Washington. El Tratado entrará en vigor en la fecha del canje de los instrumentos de ratificación.

En fe de lo cual los Plenipotenciarios han firmado este Tratado den duplicado, en Inglés y en Español, siendo ambos textos auténticos, y han estampado en él sus sellos.

Hecho en la Ciudad de Panamá, a los 25 días del mes de enero de 1955.

Por los Estados Unidos de América,

(Seal) Selden Chapin.

Por la República de Panamá,

(Seal) Octavio Fabrega.

## **BIBLIOGRAFIA**

# B I B L I O G R A F I A

(CITADA Y CONSULTADA)

## A: DOCUMENTOS, PUBLICACIONES Y COMPILACIONES OFICIALES:

### Estados Unidos

Congress of the United States, Annals of the Congress of the United States, Government Printing Office, Washington:

- Congreso 16, 1a. Sesión, (sobre el discurso de Henry Clay ante la Cámara de Representantes), 1820.
- Congreso 30, 2a. Sesión, H. Rep. (545), No. 26 (sobre el Ferrocarril de Panamá), 1848.
- Congreso 31, 1a. Sesión, H. Ex. Doc. (579), No. 75 (sobre tratado norteamericano-nicaragüense de 1849), 1850.
- Congreso 42, 3a. Sesión, H. Misc. Doc. (1575), No. 113 (sobre el Canal por el Darién Reporte Selfridge), 1872.
- Congreso 46, 1a. Sesión, Sen. Ex. Doc. (1869), No. 15 (sobre la Comisión del Canal Interoceánico), 1880.
- Congreso 50, 2a. Sesión, H. Rep. (2675), No. 4167 (sobre el control europeo de los canales interoceánicos), 1888.
- Congreso 56, Sesión 1a., Sen. Doc. (3854), No. 188 (sobre la Compañía Nueva del Canal de Panamá), 1900.
- Congreso 63, 2a. Sesión, Sen. Doc. (6582), No. 474 (sobre la historia diplomática del Canal de Panamá), 1914.

Isthmian Canal Comission, Annual Reports, (1904-1914), Government Printting Office, Washington, D. C., 1905-1915.

Manning, William R. (editor), Diplomatic Correspondence of the United States Concerning the Independence of the Latin American Nations, 5 vols., Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1935.

Panama Canal Company, Proposal to Increase Tolls, President's Report on the adequacy of Toll rates, R. R. Donnelley and Sons Co., Chicago, december 15, 1973.

Panama Canal Governor, Annual Reports: (1914-1973), Government Printing Office, Washington D. C., 1915-1973.

Reports to the Congress, by Richard Nixon, U.S. Foreign Policy for the 1970's, 1970, 1971 and 1973, Government Printing Office, Washington, D. C.

Richardson, James D. (editor), A Compilation of the messages and papers of the Presidents, Bureau of National Literature and Art, Washington, D. C., 1897 (10 volúmenes).

### Panamá

Ediciones de la Junta Nacional del Cincuentenario, Panamá: Cincuenta Años de República, Imprenta Nacional, Panamá, 1955.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, Memorias: 1943, 1945, 1958-1967, 1970-1973, Panamá.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, Documentos Básicos de la Política Exterior del Gobierno Revolucionario (resumen Documental), Litho Impresora Panamá S. A., Panamá, 1971.

-----, Canje de Notas sobre Estudios y Exploración (1 y 2), Imprenta Nacional, Panamá, 1966.

-----, Anteproyecto de tratado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América concerniente al Canal de Panamá, 1967 (mimeografiado).

-----, Anteproyecto de tratado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América concerniente a un Canal a Nivel del Mar que una los océanos Atlántico y Pacífico, 1967, (mimeografiado).

-----, Anteproyecto de tratado sobre la Defensa del Canal de Panamá y su Neutralidad, 1967, (mimeografiado)

-----, Relación de los tratados suscritos por la República de Panamá, revisada al 1º de septiembre de 1966, Impresora Panamá, Panamá, 1967.

Moreno C., Manuel B., Status Jurídico de los Tratados del Canal de Panamá (comp.): 1903-1963, Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá, 1964.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Memorias: 1906-1910, 1920, 1922, 1927, 1928 y 1940, Panamá.

Universidad de Panamá, Anuario de Derecho, Órgano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, No. 8, 1968-1969.

-----, Constituciones de la República de Panamá, publicación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1968.

#### Organismos Internacionales y Otras Fuentes Oficiales

C.E.P.A.L., Estudios sobre las perspectivas del Actual Canal de Panamá, Sección de Transporte de la Subsede en México, 1965.

-----, Ingresos del Canal de Panamá y Estimación del ahorro que significa para los usuarios, doc. CEPAL/MEX/71/29/Add.1., diciembre de 1971.

ECOSOC, The Economy of Panama and the Canal Zone, vol. 1, doc, CEPAL/MEX/72/28/Rev. 1, 15 september 1972.

Comisión de Derecho Internacional (ONU), Anuarios de la Comisión de Derecho Internacional: años 1963-1970, Oficinas de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1964-1971.

-----, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Segundo Período de Sesiones, Viena, 9 de abril-22 de mayo de 1969, Oficina de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1970.

Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional (IHLADI), La Determinación del Contenido del Ius Cogens, ponencia de José A. Pastor Ruidrejo a la Comisión II del Noveno Congreso del IHLADI celebrado en Lisboa, 2-11 noviembre de 1972, Secretaría General, Madrid, 1972.

United Nations Organisation, United Nations Yearbooks: 1965-1969, Office of Public Information, United Nations, New York, 1966-1970.

**B. OBRAS, MONOGRAFÍAS Y ARTICULOS DE REVISTAS ESPECIALIZADAS:**

Abbot, Willis John, Panama and the Canal. The Story of its achievements, its problems, and its prospects, Dodd, Mead and Co., New York, 1914.

Academia Panameña de Derecho Internacional, Declaración sobre los Canales de Suez y Panamá, en Ricardo J. Alfaro et al, Panamá y los Estados Unidos ante el Problema del Canal, ps. 209-210.

Alfaro, Ricardo J., Status Internacional de la Zona del Canal de Panamá, en Ricardo J. Alfaro et al, Panamá y los Estados Unidos...., ps. 57-64.

-----, Medio Siglo de Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América, en Panamá y los Estados Unidos...., de Ricardo J. Alfaro et al, ps. 107-131.

-----, La Anualidad del Canal, en Ricardo J. Alfaro et al, Panamá y los Estados Unidos de ...., ps. 65-75.

-----, Cronología de Sucesos Fundamentales de la Vida Internacional de Panamá y de sus Relaciones con los Estados Unidos de América, en Ricardo J. Alfaro et al, Panamá y los Estados Unidos de ...., ps. 1-7.

-----, Historia Documentada de las Negociaciones para la Celebración del Tratado de 1926, Editorial Universitaria, Panamá, 1972.

Alfaro, Ricardo J. et al, Los Canales Internacionales (compilación), Lito Universidad de Panamá, 1957. (Mesa Redonda sobre los Canales Internacionales, organizada por la Universidad de Panamá, del 25 al 29 de marzo de 1957; participaron en ella catorce juristas de ocho países americanos).

-----, Panamá y los Estados Unidos de América ante el Problema del Canal ( compilación), Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, (compilación de trabajos publicados sobre el tema por 17 autores panameños), Panamá, 1966.

American Journal of International Law, Números 3 (1909), 4 (1910), 5 (1911) y 20 (1926), Washington, D. C.

Arias, Harmodio, El Canal de Panamá, traducción española de Diógenes A. Arosemena G., Editorial Panamá América, Panamá, 1957.

-----, La Soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal, en Ricardo J. Alfaro et al, Panamá y los Estados Unidos de ..., ps. 49-50.

Arosemena, Justo, El Estado Federal de Panamá, en Rodrigo Miró, Documentos Fundamentales para la Historia de la Nación Panameña, (V) edición de la Junta Nacional del Cincuentenario, Imprenta Nacional, Panamá, 1953.

Arosemena G., Diógenes A., Historia Documental del Canal de Panamá, Imprenta Nacional, Panamá, 1962. (compilación).

Arrocha Graell, Catalino, Historia de la Independencia de Panamá. Sus antecedentes y sus causas, Panamá 1953.

Barcia Trelles, Camilo, La Experiencia Panameña, en Revista de Política Internacional No. 71, enero-febrero, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964. (ps. 37-50).

Barrett, John, Panama Canal; what it is, what it means, Pan American Union, Washington, 1913.

Baxter, R. H., Vías Acuáticas Internacionales (Leyes, Instituciones y Control), traducción al español de Agustín Cantín, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1967.

Bemis, Samuel Flagg, The Latin American Policy of the United States (an Historical Interpretation), Harcourt, Brace & Co., New York, 1943.

Benedetti, Eloy, Tres Ensayos sobre el Canal de Panamá, Ediciones Nuevos Rumbos, Panamá 1965.

Bennett, Ira E. (and associate editors), History of the Panama Canal. Its construction and builders, Historical Publishing Co., Washington, 1915.

Boyd, Jorge E., Refutación al libro de Bunau Varilla, en Ernesto Castellero P., Documentos Históricos sobre la Independencia del Istmo de Panamá, Panamá, 1930.

Bunau Varilla, Phillippe, Panamá, The Creation, destruction and resurrection, McBride, Nast & Co., New York, 1914.

-----, De Panama a Verdun. Mes Combats pour la France, Plon, Paris, 1937.

-----, The Great adventure of Panama, Doubleday, Page and Co., New York, 1920.

-----, Les 19 documents clés dudrame de Panama, Plon-Nourrit et Cie, Paris, 1938.

-----, Panama Le Passé - Le Present - L'avenir, G. Masson, Paris, 1892.

Carles, Ruben D., Algunos Aspectos de la Organización y del Funcionamiento de la Compañía del Canal, en Ricardo J. Alfaro, Panamá y los Estados Unidos de América ..., ps. 249-269.

Castillero Pimentel, Ernesto, Panamá y los Estados Unidos, 2a. Edición, Editora Humanidad, S. A., Panamá 1964.

-----, Significado y Alcance de la Neutralización de Panamá, en Ricardo J. Alfaro et al, Panamá y los Estados Unidos de América ....., ps. 383-388.

-----, Política Exterior de Panamá, Tercera Edición, Litho Impresora Panama S. A., Panamá, 1972.

Castillero Reyes, Ernesto, El Canal de Panamá, Editora Humanidad, S. A. Panamá. 1965.

-----, Historia de Panamá, 6a. Edición, Editora Panamá América, Panamá. 1959.

-----, Documentos Históricos sobre la Independencia del Istmo de Panama, Editora Panama America, S. A., Panamá, 1930.

-----, El Profeta de Panamá y su gran traición, Imprenta Nacional, Panamá 1936.

-----, Historia de la Comunicación Interoceánica y de su influencia en la formación y en el desarrollo de la Entidad Nacional Panameña, Panamá, 1939.

-----, El Ferrocarril de Panamá y su Historia, Imprenta Nacional, Panamá, 1932.

-----, La Causa Inmediata de la Emancipación de Panamá, Editora Panama America, S. A., Panamá, 1955.

Castro, Nils, Panamá: Entre la oligarquía y la dignidad Nacional, en revista Casa de las Américas, Número 72, mayo-junio, La Habana, 1972.

Clare, Emilio F., Efectos Socio-Económicos del Tratado Remón-Eisenhower, en Ricardo J. Alfaro et al., Panamá y los Estados Unidos de América ...., ps. 185-207.

Cordero, Torres, José Ma, El Status Internacional del Canal de Panamá, en Revista de Política Internacional, No. 71, enero, febrero, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, ps. 275-281.

Davis, George W., Fortifications at Panama, en The American Journal of International Law, No. 3, Washington, D. C., 1909.

De León, César A., Significado Histórico de la Actual Crisis entre Panamá y los Estados Unidos, en Revista de las Américas, No. 72, mayo-junio, La Habana, 1972.

Dimock, Marshall Edward, Government Operated enterprises in the Panama Canal Zone, University of Chicago Press, Chicago, 1934.

Duval, Miles P., And the Mountains will move, Stanford University Press, Palo Alto, California, 1947.

-----, Cadiz to Cathay. The Story of the long struggle for a waterway accross the American Isthmus, Stanford University Press, California, and Oxford University Press, London, 1940.

Ealy, Lawrence O., Yanqui Politics and the Isthmian Canal, The Pennsylvania State University Pres, New Jersey, 1971.

-----, The Republic of Panama in World Affairs, 1903 - 1950, University of Pennsylvania Press, 1951; reprinted edition by Westport, Connecticut, 1970.

Ecumenical Program for Interamerican Communication and Action (EPICA), Panama Canal Zone: Occupied Territory, Washington, D. C., 1974.

Escobar, Felipe J., El Legado de los Próceres: Ensayo histórico-político sobre la Nacionalidad Panameña, Imprenta Nacional, Panamá, 1930.

Fábrega, Octavio, La Cuestión de la Soberanía en la Zona del Canal, en Ricardo J. Alfaro et al., Panamá y los Estados Unidos de América ...., ps. 133-183.

Fenwick, Charles G., Legal aspect of the Panama case, en American Journal of Int. Law, April, 1964, ps. 436-441.

Garay, Narciso, La Novísima Compañía del Canal de Panamá, en Ricardo J. Alfaro, et al., Panamá y los estados Unidos de América ...., ps. 77-105.

-----, Panamá y las guerras de los estados Unidos, Imprenta Nacional, Panamá 1930.

Gorostiaga, Kabler, Evaluación de la Potencialidad Económica de



la Zona del Canal de Panamá para Panamá y los Estados Unidos, Panamá, 1973. (mimeografiado).

- Goytía, Victor F., La Función Geográfica del Istmo, Imprenta La Moderna, Panamá, 1947.
- , La Tragedia del Canal, Editora Panamá América, Panamá, 1966.
- Hains, Peter, The Neutralization of the Panama Canal, en American Journal of Int. Law, No. 3, Washington, D. C., 1909.
- Harding, Earl, Untold Story of Panama, Athene Press, Inc., New York, 1959.
- Haring, Clarence, Trade and Navigation Between Spain and the Indies, Harvard University Press, Cambridge, 1918.
- Howard, Harry N., Military Government in the Panama Canal Zone, University of Oklahoma Press, Cambridge, 1918.
- Howarth, David, Panamá: 400 years of Dreams and Cruelty, McGraw Hill Book Company, New York, 1969.
- Humboldt, Alexander Von, Political Essay on the Kingdom of New Spain, Vol. I, trad. by John Black, Long Man Editors, London, 1811.
- , et Bonpland Aimé, Voyage aux regions équinoxiales du nouveau continent, 3 Vols, Paris, 1825.
- Illueca, Jorge E., Urgencia de una Política Nacional en las Relaciones de Panamá con los Estados Unidos, en Ricardo J. Alfaro et al, Panamá y los Estados Unidos de América ..., ps. 335-351.
- Instituto de Estudios Políticos, Revista de Política Internacional, No. 71, enero-febrero 1964, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
- Johnson, Willis F., Four Centuries of the Panama Canal, Holt and Co., New York, 1906.
- Klette, Inmanuel J., From Atlantic to Pacific. A New Inter-ocean Canal, Harper and Row Publisher, New York, 1955.
- Knapp, H. S., The Real Status of the Panama Canal as regard Neutralisation, en American Journal of International Law, No. 4, Washington, D. C., 1910.
- Lefevre, Ernesto (editor), Más allá del Olvido y el Imperialismo Yanky, Editorial Texto Ltda., San José, Costa Rica, 1972.
- Liss, Sheldon B., The Canal: Aspects of U. S.-Panamanian relations, University of Notre Dame Press., London, 1967.
- Mack, Gerstle, La Tierra Dividida, 2 tomos, primera edición española, traducción de A. Lewis, F. Crespo y D. de Hurtado, Editorial Universitaria, Panamá, 1971.
- Mahan, Alfred T., The Interest of America in Sea Power, Boston, 1897.
- Martz, John D., The United States and the Republic of Panama,

- Chapel Hill, University of North Carolina Press., 1937.  
 -----, Central America, The Crisis and the Challenge, Chapel Hill, University of North Carolina Press., 1964.
- McCain, William D., The United States and the Republic of Panama, Durham Press, North Carolina, 1937.
- Méndez Pereira, Octavio, Antología del Canal (1914-1939), The Star and Herald Co., Panama, 1939.
- Miner, Dwight C., The fight for the Panama Route. The Story of the Spooner Act and the Hay - Herran Treaty, Columbia University Press, New York, 1940.
- Miro, Rodrigo, Documentos Fundamentales para la Historia de la Nación Panameña, Edición de la Junta Nacional del Cincuentenario, Imprenta Nacional, Panamá, 1953.  
 -----, Prólogo a la obra de Soler Ricaurte, Pensamiento Panameño y Concepción de la Nacionalidad durante el siglo XIX, Imprenta Nacional, Panamá, 1954.  
 -----, Sentido y Misión de la Historia en Panamá, Imprenta Nacional, Panamá, 1969.
- Morales, Eusebio A., Ensayos, Documentos y Discursos, 2 tomos, Editorial "La Moderna", Panamá, 1928.  
 -----, El Tratado del Canal, en Ricardo J. Alfaro et al, Panamá y los Estados Unidos de América ..., ps. 23-29.
- Morgenthau, Hans J., Another Great Debate: The National Interest of the U. S., en American Political Science Review, Vol. LXVI, No. 4, (december, 1962), ps. 961-998.
- Nearing, Scott and Freeman J., Dollar Diplomacy: A Study in American Imperialism, Vilking Press, New York, 1928.
- Niemeier, Jean Gilbreath, The Panama Story, Metropolitan Press, Portland, 1968.
- Padelford, Norman J., The Panama Canal in Peace and War, The Mac Millan Company, New York, 1943.
- Panamá para los Panameños, Número especial de la Revista Casa de las Américas, No. 72, Mayo-junio, la Habana, 1972.
- Parks, Taylor E., Colombia and the United States: 1765-1934, Duke University Press, Durham, 1933.
- Patterson, William, Cultural America, Trübner and Company, London, 1857.
- Pedreschi, Carlos Bolivar, Canal Propio vs Canal Ajeno, en Revista Tareas, No. 26, Imprenta Cervantes, Panamá, noviembre 1973, ps. 107-158.
- Pereira Jiménez, Bonifacio, Historia de Panamá, Impresora Panamá, Panamá, 1962.
- Pérez, Victor Manuel y De León L., Rodrigo O., El Movimiento de Acción Comunal en Panamá, Editorial El Arte Tipográfico, S. A., Panamá, 1972.
- Perkins, Dexter, The United States and the Caribbean, Cambridge University Press, Massachusetts, 1947.

- Pierce, Clyde, The Roosevelt Panama Libel Cases, New York, 1959.
- Porras, Demetrio, Tratado del Canal de Panamá; Su discusión en el Parlamento y otros discursos Parlamentarios, Buenos Aires, 1947.
- Quintana, Miguel A., Tehuantepec, Nicaragua y Panamá, Editorial América Nueva, México, D. F., S. F.
- Quintero, César A., La Llamada Neutralidad del Canal de Panamá, Separata del Anuario de Derecho, órgano de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, No. 8, 1963-1969.
- Rebolledo, Alvaro, El Canal de Panamá, Biblioteca de la Universidad del Valle, Cali, 1957.
- Revista de Política Internacional, No. 71, enero-febrero, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
- Revista Lotería, edición especial, Vol. I (Nos. 99 y 100, febrero-marzo) y Vol. II (Nos. 101 y 102, abril-mayo) Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1964.
- , Número 191 (octubre), Documentos históricos más importantes en las relaciones U.S. A.-Panamá, Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1971.
- , Número 196 (marzo) Defensa y Neutralidad del Canal de Panamá, Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1972.
- , Número 207 (marzo) Número especial dedicado a la Reunión del Consejo de Seguridad realizado en Panamá del 15 al 21 de marzo de 1973, Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1973.
- Rippy, J. Fred, Rivalry of the United States and Great Britain Over Latin America, (1808-1830)- The John Hopkins Press, Baltimore, 1929.
- Rivera, Reyes, Juan, El Problema de las Bases Militares de Defensa del Canal en Territorio Panameño y en tiempos de paz, Imprenta Nacional, Panamá, 1946.
- Rodman, Selden, The Road to Panama, Hawthorn Books, Inc., New York, 1966.
- Roosevelt, Theodore, The Strenuous Life, The Century Company, New York, 1899.
- Sáenz, Vicente, Nuestras Vías Interoceánicas, Editorial América Nueva, México, 1957.
- Seltzer, Gregorio, El Rapto de Panamá, Editorial Platina, Buenos Aires, 1964.
- Siegfried, André, Suez et Panama et les routes Maritimes Mondiales, Duke University Press. Durham, 1940.
- Soler, Ricaurte, Formas Ideológicas de la Nación Panameña, 3a. edición, Editorial Universitaria, Panamá, 1971.
- Souza, R., et al, Panamá: 1903 - 1970, Editora Horizonte, Santiago de Chile, 1971.

Sullivan, Leonor, The Importance of the Panama Canal to the U.S., Congressional Record, Washington, D. C., 27 de Junio de 1970.

Terán, Oscar, Del Tratado Herrán-Hay al Tratado Hay-Bunau Vari-  
lla, Imprenta Nacional, Panamá, 1935.

Turner Morales, David, Estructura Económica de Panamá: El Pro-  
blema del Canal, Editorial America Nueva, México, 1958.

Uribe, Antonio José, Colombia y los Estados Unidos de América.  
El Canal Interoceánico Y La Separación de Panamá, Panamá, 1931

Woolsey, Lester, The Sovereignty of the Panama Canal Zone, en American Journal of International Law, Vol 20, Washington, D. C., 1926.

Yau V., Julio A., El Canal de Panamá: Calvario de un Pueblo, Editorial Mediterráneo, Madrid, 1972.

#### C: OBRAS GENERALES:

Accioly, Hildebrando, Tratado de Derecho Internacional Público, Tomo I, Traducción castellana por J. L. Azcarraga, Madrid, 1958.

Amadeo, Mario, Política Internacional (Los Principios y los He-  
chos), Instituto Argentino de Cultura Hispánica, Buenos Aires, 1970.

Antokoletz, Daniel, Tratado de Derecho Internacional Público, 3 Vols., Cuarta Edición, Editora Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1944.

Anzilotti, Dionisio, Curso de Derecho Internacional, Tomo I, traducción al español de Julio López Oliván, Editorial Reus, S. A., Madrid, 1935.

Barcia Trelles, Camilo, Doctrina de Monroe y Cooperación Inter-  
nacional, Compañía Ibero Americana de Publicaciones, S. A. Editorial Mundo Latino, Madrid, 1931.

Beard, Charles A., The Idea of National Interest: An Analitical  
Study in American Foreign Policy, New York, 1934.

Beard, Charles A., and Smith, George, The Old Deal and the New, The McMillan Company, New York, 1934.

Billington, Ray Allen and Hedges, James, Westward Expansion:  
A history of the American frontier, The MacMillan Company, New York, 1949.

Bishop, William, International Law: Cases and Materials, Little Brown and Co., Toronto, 1955.

Cruchaga Tocornal, Miguel, Noiones de Derecho Internacional, 3a. edición, 2 volúmenes, Santiago de Chile, 1944.

Davis, Harold S., Los Estados Unidos en la Historia (Desarrollo  
histórico de su pueblo y su significado), UTEHA, México, 1967.

- Deutsch, Karl W., El Análisis de las Relaciones Internacionales, Biblioteca de Psicología Social y Sociología, Vol. 57, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1969.
- Díaz Cisneros, César, Derecho Internacional Público, 2a. edición actualizada, 2 tomos, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1966.
- Fenwick, Charles G., Derecho Internacional, 3a. edición, traducción de María E. de Fischman, Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963.
- Fiore, Pasquale, Derecho Internacional Público, 3 vols., traducción castellana por A. García Moreno, Centro Editorial de Góngora, Madrid, 1894.
- Furtado, Celso, La Hegemonía de los U. S. A. y América Latina, Edicusa, Madrid, 1971.
- Hackworth, Green Haywood, Digest of International Law, Government Printing Office, Washington, D. C., 1940-1943.
- Halkin, León E., Iniciación a la Crítica Histórica, Traducción y prólogo de Germán Carrera Damas, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1968.
- Hubeny, Kojič y Križman, Meduna rodni Politički Leksikon, Prvo Izdanje, Novinarsko Izdavačko Poduzeće, Zagreb, 1960.
- Kelsen, Hans, Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales, 1a. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1943.
- , Principios de Derecho Internacional Público, traducción H. Caminos y E. Hermida, Librería El Ateneo, Buenos Aires, 1965.
- Kennan, George, American Diplomacy, 1900-1950, Chicago University Press, Chicago, 1951.
- Kissinger, Henry A., Política Exterior Americana, traducción de Ramiro Sánchez Sanz, Plaza y Janés, S. A., Editores, Barcelona, 1970.
- Korovin, Y. A. et al, Derecho Internacional Público, versión Española de Juan Villalba, 1ra. edición castellana, Editorial Grijalbo S. A., México, 1963.
- Lippmann, Walter, La Política Exterior de los Estados Unidos, traducción de Evelio Oklander, Editorial Abril, Buenos Aires, 1944.
- Mathews, Herbert y Silvet, K. H., Los Estados Unidos y América Latina, Editorial Grijalbo, S. A., Colección 70, México, 1967.
- May, Ernest R., Las Relaciones Internacionales, Editorial Voz y Lea, Colección Imagen de los Estados Unidos, Vol. 3, Buenos Aires, 1964.
- McNair, Arnold D., The Law of Treaties, London, 1938.
- Merk, Frederick, Manifest Destiny and Mission in American History, a reinterpretation, Alfred A. Knoff, New York, 1963.

Morelli, Gaetano, Nozioni di Diritto Internazionale, Cedam, Padova, 1963.

Moreno Quintana, Lucio, Tratado de Derecho Internacional, 3 Tomos, Editorial Sudamericana, S. A., Buenos Aires, 1963.

-----, y Bollinshaw, Carlos, Derecho Internacional Público, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960.

Oppenheim, Lassa, Tratado de Derecho Internacional Público, 4 vols. 8a. Edición inglesa a cargo de Sir Hersch Lauterpacht, Traducción por J. López y J. M. Castro Rial, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1961.

Podestá Costa, Luis, Derecho Internacional Público, 2 tomos, cuarta Edición, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960.

Quadri, R., Diritto Internazionale Publico, Nápoli, 1968.

Quintero, César A., Derecho Constitucional, Tomo I, Antonio Lehmann, Librería Imprenta y Litografía Ltda., San José, Costa Rica, 1967.

-----, Principios de Ciencia Política, tercera edición, Imprenta Nacional, Panamá, 1966.

Reuter, Paul, La Convention de Vienne sur le droit des traités, Paris, 1970.

-----, Instituciones Internacionales, traducción de Antonio Truyol y Serra, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1959.

Rousseau, Charles, Derecho Internacional Público Profundizado, traducción de Delia García D., 1ra. edición, Editora La Ley, Buenos Aires, 1966.

Schreiber, J. J. Servan, Kaysen, Karl et al, Los Años Setenta (El Futuro de los Estados Unidos y el Nuestro), 1a. edición, Plaza y Janés, S. A., Editores, Barcelona, 1971.

Schwarzenberger, George, La Política del Poder, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

Sepúlveda, César, Derecho Internacional Público, 2a. edición, Editorial Porrúa, México, 1960.

Sierra, Manuel, Derecho Internacional Público, 4a. edición, Editorial Porrúa, México, 1963.

Strupp, Karl, Eléments du droit International, deuxième édition, Editions Internationales, Paris, 1950.

Truyol y Serra, Antonio, La Teoría de las Relaciones Internacionales como Sociología, en revista de Estudios Políticos, No. 96, Noviembre - Diciembre 1957, Madrid, ps. 293-336.

Verdross, Alfred, Derecho Internacional Público, 4a. edición Alemana, traducción directa con notas y bibliografía adicionales por Antonio Truyol y Serra, Aguilar, S. A. de Ediciones, Madrid, 1967.

D. ARTICULOS DE PERIODICOS Y REVISTAS NO ESPECIALIZADAS:

Alfaro, Ricardo J., Las Bases, la opinión Norteamericana y la verdad, Panamá América Dominical, 4 de enero de 1948, Panamá, p. 26.

"Declara el Colegio de Abogados: Inconstitucional el Convenio del Darién", El Panamá América, 16 de enero de 1967, p. 1, cols. 1-8.

El Dr. Ricardo J. Alfaro opina sobre el alcance del Canje de Notas Elieta-Adair, Diario el Mundo, 1 de mayo de 1966, p. 1, Col. 4.

Estados Unidos planea usar fuerza nuclear en la Construcción del Nuevo Canal de Panamá, El Panamá América, 7 de junio de 1968, p. 1.

Fábrega, Octavio, Resumen de la negociación revisadora de los Tratados entre Panamá y los Estados Unidos, en el Panamá América de 8 de febrero de 1955.

Goytia, Víctor F., El Canal de Panamá según la Diplomacia Americana en el Siglo XIX, Cuadernos de la Facultad de Derecho, No. 2, Universidad de Panamá, 1962.

Johnson pide partida al Congreso para estudios de un Canal Interoceánico a nivel, El Mundo, 24 de enero de 1967, Panamá, p. 1.

King, Thelma, La Declaración Robles-Johnson, La Hora, 28 de Septiembre, 1965.

Lerner, Max, El Interés Nacional de Estados Unidos, La Estrella de Panamá, 6 de julio de 1967, p. 4.

Lippmann, Walter, Old Canal and Old Treaty, Newsweek, 3 de febrero de 1964, p. 13.

Miller, August C., Prognosis for the Panama Canal, en U. S. Naval Institute Proceedings, vol. 90, No. 3 (march, 1964), ps. 64-73.

Moreno, Miguel, La Política Exterior de Panamá, 1960. (Mimeografiado).

Objeto de Estudio mejoras para el Canal de Panamá, en la Estrella de Panamá, 12 de julio de 1968, p. 1.

Rivera, Reyes, Juan, La Soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal en Materia Fiscal, en La Estrella de Panamá, 19 de junio de 1955.

Roosevelt, Theodore, How the U. S. acquired the right to dig the Canal, en The Outlook, XCIX, 1911, ps. 314-318.

Scott, George W., Was the recognition of Panama a breach of international morality?, in Outlook, december 19, 1903, ps. 947-950.

Se presenta proyecto para tres pares de esclusas por el Canal a un costo de \$ 800.000.00, en La Estrella de Panamá, 7 de junio de 1969.

Stratton, James H., Sea Level Canal: How and Where, en Foreign Affairs, vol. 43, No. 3, abril 1963, ps. 513-518.

Sucre, C., Carlos, La Soberanía sobre la Zona del Canal, suplemento al No. 92 de la Revista Lotería, de julio de 1963, Editora Panamá América, S. A., 1963.

Thayer, William R., John Hay and the Panama Republic from the unpublished letters of John Hay, Harper's Magazine, CXXXI (1913), ps. 165-173.

Turner, Domingo H., El Darién: Canal o Base Atómica?, en el Panamá América, 3 de agosto de 1966.

Turner Morales, David, La Nacionalización o internacionalización del Canal de Panamá, en La Estrella de Panamá, 16-19 de septiembre de 1956.

Yau V., Julio A., El Tratado de 1903 no es válido de acuerdo al Derecho Internacional, en el Panamá América, 24 de agosto 1968.

Zúñiga, Carlos Iván, La Raíz Histórica de Nuestra Causa, en Estrella de Panamá, 19 de enero de 1964, p. 4, cols. 1-4.

E. MATERIAL INEDITO: TESIS DE GRADO, FOLLETOS, CONFERENCIAS Y DISCURSOS:

Alemán, Roberto, Comentarios al Informe referente a los proyectos de Tratados presentado por una comisión del Colegio de Abogados, Panamá, 1 de abril de 1968. (mimeografiado).

Cabezas Luna, Carlos, El Derecho de Panamá a la Jurisdicción Fiscal en la Zona del Canal, Tesis de grado, Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad Central de Madrid, Sevilla, 1961.

Carles, Ruben D., Reminiscencias de los Primeros Años de la República de Panamá, 1903-1913, La Estrella de Panamá, 1969.

Colegio Nacional de Abogados, Estudio de los Proyectos de Tratados que la República de Panamá Negocia con los Estados Unidos, 28 de noviembre de 1967. (mimeografiado).

De La Guardia, Erasmo, Quintero, César A., et al., Informe de la Comisión designada por el Colegio Nacional de Abogados para el estudio de los proyectos de Tratados que la República de Panamá Negocia con los Estados Unidos, 28 de noviembre de 1967. (mimeografiado).

Dziuk, Augusto, La Internacionalización del Canal de Panamá, Tesis de grado, Universidad de Panamá, 1964.

García Montúfar, Guillermo, Las Relaciones de Panamá y los Estados Unidos, publicación especial con motivo del ciclo de conferencias dictado en la Universidad de Panamá los días 2 y 3 de marzo de 1966.

Illueca, Jorge A., Discurso pronunciado con Motivo del 25º aniversario del Acabado del Tratado Filo-Sinas (1942), publicado en el Panamá América, 13 de dic. de 1972, ps. 1-A, 2-A y 11-B.



Justiniani F., Modesto, Interpretación de las cláusulas de la Convención del Canal Istmico de 1903, Tesis de grado de la Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1961.

King, Thelma, El Problema de la Soberanía en las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América, tesis de grado, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1959.

Linares, Julio E., Derecho Internacional Público, 2 tomos, Ediciones Económicas, Serie Textos y Apuntes de Clases, Editorial Universitaria, Panamá, 1967.

Quezada, Honorio, La Zona del Canal y el Intervencionismo Norteamericano, tesis de grado, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1965.

Ríos, Dídimo, Ensayo Histórico Crítico sobre la Comunicación interoceánica hasta el Tratado de 1903, tesis de grado, Facultad de Filosofía, Letras y Educación, Universidad de Panamá, 1949.

Seara Vásquez, Modesto, La Reversión del Canal de Panamá, Conferencia dictada el 14 de agosto de 1972 en el Paraninfo de la Universidad de Panamá.

Setka S., Roko I., Manual Práctico Lexicográfico de Política Internacional, tesis de grado, Facultad de Administración Pública, Escuela de Diplomacia, Universidad de Panamá, 1970.

Torrijos, Omar, Una Revolución Diferente: 1968-1972 (mensajes del General Torrijos), Editorial de la Nación, Panamá, 1973.

Universidad de Panamá, Testimonio de un Diálogo Universitario sobre la Soberanía, Ediciones Universitaria, Panamá, 1971.